

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

SEDE RODRIGO FACIO

FACULTAD DE DERECHO

Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho

**“La Red Vial Cantonal como competencia atribuida a las  
Municipalidades por Ley especial de transferencia de  
competencias: alternativas jurídicas para su  
fortalecimiento financiero”**

Emmanuel Granados Sánchez

B53184

Jordan Rodríguez Álvarez

B55956

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

San José, Costa Rica

2022

17 de junio de 2022  
FD-1273-2022

Dra. Marcela Moreno Buján  
Decana  
Facultad de Derecho

Estimada señora:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de los estudiantes: Emmanuel Granados Sánchez, Carné: B53184 y Jordan Rodríguez Álvarez Carné: B55956, denominado: "La Red Vial Cantonal como competencia atribuida a las Municipalidades por Ley especial de transferencia de competencias: alternativas jurídicas para su fortalecimiento financiero" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 35 de RTFG que indica: "*Los miembros del tribunal examinador recibirán para su evaluación una versión completa sin codificar del documento final de TFG, que señale claramente las secciones confidenciales de este. En la defensa pública se eliminará o clasificará la información definida como confidencial*".

**Tribunal Examinador**

<b>Informante</b>	Lic. Esp. Frank Álvarez Hernández
<b>Presidente</b>	MSc. William Bolaños Gamboa
<b>Secretario</b>	MSc. Hubert Fernández Argüello
<b>Miembro</b>	MSc. Gustavo González Solano
<b>Miembro</b>	Lic. Oscar Hernández Cedeño

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **04 de julio 2022**, a las 6:00 p.m. de manera virtual.

Atentamente,



Ricardo Salas Porras  
Director, Área Investigación



LCV  
Cc: arch.

---

Recepción  
Tel.: 2511-4032  
[recepcion.fd@ucr.ac.cr](mailto:recepcion.fd@ucr.ac.cr)

Consultorios Jurídicos  
Tel.: 2511-1521  
[accionsocial.fd@ucr.ac.cr](mailto:accionsocial.fd@ucr.ac.cr)

Casa de Justicia  
Tel.: 2511-1558  
[administrativacasajusticia.fd@ucr.ac.cr](mailto:administrativacasajusticia.fd@ucr.ac.cr)

[www.derecho.ucr.ac.cr](http://www.derecho.ucr.ac.cr)

*Ciudad Universitaria Rodrigo Facio,  
Jueves 5 de Mayo de 2022.*

**Prof. D. Ricardo Salas Porras**  
**Director del Área de Investigación**  
**Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica**  
**S. O.**

*Estimado Director:*

*Hago de su conocimiento que he leído el texto del trabajo final de graduación, modalidad tesis, titulado “La red vial cantonal como competencia atribuida a las Municipalidades por Ley especial de transferencia de competencias: alternativas jurídicas para su fortalecimiento financiero”, de los postulantes D. Emmanuel Granados Sánchez, carné B53184, y D. Jordan Rodríguez Álvarez, carné B55956.*

*Los señores Granados y Rodríguez sí explican, por una parte, los elementos históricos, estadísticos y normativos de las redes viales nacional y municipal. En segundo término, sí aportan propuestas normativas, políticas y de planificación para la mejora en la asignación de recursos y en la ejecución de proyectos de desarrollo de la red vial cantonal. Esto último evidencia un aporte a la cultura jurídica nacional y, específicamente, al ámbito municipal costarricense.*

*Concluyo que el trabajo de los señores Grandos y Rodríguez sí reúne los requisitos para su defensa en sesión solemne y pública de réplica.*

*Atentamente,*



**Prof. Frank Alberto Álvarez Hernández**  
**Director de Tesis**  
**Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica**

08 de junio de 2022

Dr. Ricardo Salas Porras  
Director del Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado señor,

El suscrito, **HUBERT FERNÁNDEZ ARGÜELLO** en mi condición de Lector de Tesis y miembro del Comité Asesor de los estudiantes egresados **EMMANUEL GRANADOS SANCHEZ**, carné **B55184** y **JORDAN RODRIGUEZ ÁLVAREZ**, carné **B55956**, manifiesto haber terminado la revisión del trabajo final de graduación "La Red Vial Cantonal como competencia atribuida a las Municipalidades por Ley especial de transferencia de competencias: alternativas jurídicas para su fortalecimiento financiero" y haber aprobado el mismo.

La investigación cumple con los requisitos de fondo y forma exigidos por la normativa universitaria, establecida en el Reglamento General de los Trabajos Finales de Graduación en Grado para la Universidad de Costa Rica. En consecuencia, cuenta con mi visto bueno, para a programación de la defensa oral correspondiente.

Atentamente,

**HUBERT  
FERNANDEZ  
ARGUELLO (FIRMA)**

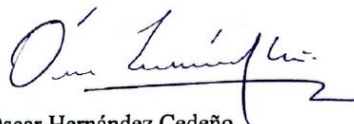
Firmado digitalmente por  
HUBERT FERNANDEZ  
ARGUELLO (FIRMA)  
Fecha: 2022.06.08 19:04:44  
-06'00'

**MSc. HUBERT FERNÁNDEZ ARGUELLO  
LECTOR**

2 de junio de 2022

Dr. Ricardo Salas Porras  
Director, Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

El suscrito hace constar que, en mi calidad de lector, he leído la versión final del Trabajo Final de Graduación titulado "*La Red Vial Cantonal como competencia atribuida a las Municipalidades por Ley especial de transferencia de competencias: alternativas jurídicas para su fortalecimiento financiero*", elaborado por los egresados Emmanuel Granados Sánchez, titular del carné universitario núm. B53184, y Jordan Rodríguez Álvarez, titular del carné universitario núm. B55956.



Lic. Óscar Hernández Cedeño

Lector

---

San José, 12 de junio, 2022

Dr. Ricardo Salas Porras  
Director Área de Investigación  
Facultad en Derecho  
Universidad de Costa Rica

Leí y corregí el Trabajo Final de Graduación: "La Red Vial Cantonal como competencia atribuida a las Municipalidades por Ley especial de transferencia de competencias: alternativas jurídicas para su fortalecimiento financiero", elaborado por los estudiantes Emmanuel Granados Sánchez, carné B53184 y Jordan Rodríguez Álvarez, carné B55956, para optar al grado académico de Licenciatura en Derecho.

Corregí el trabajo en aspectos, tales como: construcción de párrafos, vicios del lenguaje que se trasladan a lo escrito, ortografía, puntuación y otros relacionados con el campo filológico, y desde ese punto de vista considero que está listo para ser presentado como Trabajo Final de Graduación, por cuanto cumple con los requisitos establecidos por la Universidad de Costa Rica.

Atentamente,



M. Sc. Edgar Rojas González

Carné 2443

Teléfono 88822158

Correo: edgarrojasg27@gmail.com

---

## **Dedicatoria Emmanuel**

*A mis padres, mi abuelo, mi hermana y mis abuelas, quienes, con su amor, esfuerzo y dedicación, han marcado mi vida.*

## Dedicatoria Jordan

*A Dios, porque su promesa y amor han marcado mi vida; todo cuanto tengo y soy le pertenece.*

*A mis padres, que son mi motor, mis héroes y mi mayor ejemplo en la vida.*

*A mis hermanos y amigos.*



## Agradecimientos Emmanuel

Agradezco primeramente a Dios todo poderoso, quien, con su inconmensurable bondad y amor, me ha permitido culminar el proceso universitario, bendiciéndome con el don de nuevos conocimientos y experiencias.

A mis padres, por que, sin su apoyo incondicional, amor y paciencia, yo no estaría en esta etapa. Gracias por el trabajo, esfuerzo y esmero que hicieron, para permitirme estudiar, y sacar adelante esta carrera.

A mi mamá en especial, quien, con su infinito amor y dedicación, ha forjado gran parte de mi carácter y los valores que tengo como persona. Gracias por estar siempre conmigo, por ese caluroso amor con quien siempre cuento, y por esa mano de ayuda en cada momento. Gracias por ser quien me inspiró a ser abogado, y a buscar siempre la excelencia en todo lo que haga. ¡Te amo con todo mi corazón mami!

A mi papá en especial, por ser mi mayor ejemplo de humildad y esfuerzo. Le agradezco infinitamente por siempre enseñarme, con mucho amor y paciencia, el valor de las personas y las cosas; y el ser agradecido con la vida, por más situaciones difíciles que nos ponga. Gracias por tu siempre buen humor al mostrar tu cariño, pues me reconforta y abriga en todo momento. ¡Te amo con todo mi corazón papi!

A mi abuelo, quien desde que tengo memoria ha estado conmigo en todo momento; y que, con su fuerte carácter, pero inmenso amor, ha marcado muchos de los pasos por los cuales he seguido; incluso el primer paso que di, fue gracias a ti. ¡Te amo infinitamente Tata!

A mi hermana, que ha soportado muchas de mis exigencias, pero que, con mucho amor y paciencia, me ayudó increíblemente en numerosas situaciones. ¡Te amo muchísimo Noelia!

A mi abuela Flor (Fofi) y a mi abuela Nelly (Ita), quienes, a pesar de no encontrarse físicamente junto a mí, desde el cielo son dos ángeles que me protegen en todo momento. Las amo y extraño con toda mi alma. ¡Te amo Fofi! ¡Te amo Ita!

A toda mi familia en general, en especial a mis tías, a mi primo y primas, que de alguna u otra forma me han ayudado de sobremanera.

A mi compañero de tesis Jordan. Gracias por confiar en mi para este proyecto tan bonito y tan importante. Gracias por siempre mantener una actitud positiva, e impulsarme con mucha paciencia en todo momento a seguir adelante, especialmente en aquellos momentos donde no veíamos un final cerca.

Al profesor Frank Álvarez, a quién a pesar de no tener el gusto de conocer previo a este proyecto, desde el primer momento siempre mostró un gran interés en el tema, y nos brindó el honor de tenerlo como director de Tesis.

A los profesores Óscar Hernández y Hubert Fernández, por amablemente aceptar ser parte del comité asesor como lectores.

A la Universidad de Costa Rica, quien me abrió las puertas de la enseñanza superior, y permitió desarrollarme como profesional. El Alma Mater exigió de mi mucho esfuerzo, disciplina y dedicación, forjando un profesional humanista e íntegro como espero ser.

A los muchos y muy buenos profesores que tuve. A Gustavo González, a Juan Marcos Rivero, a Óscar Hernández, a Marcela McHugh, a William Bolaños, a Manuel Rojas, y muchos otros, cuyos conocimientos llevaré como profesional.

A las amistades que forjé en la Universidad, en especial a Brandon, Jordan y Daniel; que, sin nuestras conversaciones, trabajos en conjunto, actividades, bromas y buenos momentos, este proceso universitario no hubiese sido el mismo. Los considero mis hermanos, y espero que la vida nos cruce en muchos momentos más en el futuro.

## **Agradecimientos Jordan**

A Dios que ya pensaba en mí desde el principio y ha guiado cada uno de mis pasos.

A mis padres y hermanos, la gente más humilde y trabajadora que conozco. Su ejemplo y apoyo son mi mayor regalo.

Al Comité Director de este trabajo por su tiempo, dedicación y profesionalismo.

A Emmanuel y Brandon porque su amistad hizo de este tiempo algo mejor.

A Naomi y Laura por tanto.

Finalmente, a la Universidad de Costa Rica por ser una fuente de oportunidades para tantos jóvenes que, como yo, no tenían los recursos para acceder a la educación superior.

# I. TABLA DE CONTENIDOS

<b>I. TABLA DE CONTENIDOS</b> .....	<b>vi</b>
<b>II. ÍNDICE DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>xi</b>
<b>III. ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS</b> .....	<b>xii</b>
<b>IV. RESUMEN</b> .....	<b>xvi</b>
<b>V. ABSTRACT</b> .....	<b>xvi</b>
<b>V. FICHA BIBLIOGRÁFICA</b> .....	<b>xvii</b>
<b>VI. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: Criterios teóricos y metodológicos</b> .....	<b>3</b>
<b>a) ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA</b> .....	<b>3</b>
<b>b) PROBLEMA</b> .....	<b>13</b>
<b>c) HIPÓTESIS</b> .....	<b>13</b>
<b>d) OBJETIVOS</b> .....	<b>14</b>
d.1. General.....	14
d.2. Específicos: .....	14
<b>f) METODOLOGÍA</b> .....	<b>14</b>
<b>g) MÉTODO DE ESTUDIO</b> .....	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO II: DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES</b> .....	<b>20</b>
<b>a) EVOLUCIÓN HISTÓRICA JURÍDICA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES DESDE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COSTARRICENSE DE 1949.</b> .....	<b>20</b>
a.1. AVANCE CON LA CONSTITUCIÓN DE 1949 .....	20
a.2. DÉCADA DE LOS SETENTA .....	21
a.3. DECADA DE LOS OCHENTA .....	22
a.4. DECADA DE LOS NOVENTA .....	23
<b>b) ANÁLISIS DEL PROCESO DE REFORMA AL ARTÍCULO 170 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LEY GENERAL DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO A LAS MUNICIPALIDADES, LEY NO. 8801.</b> .....	<b>26</b>
b.1. Aspectos Generales .....	26
b.2. Reforma Constitucional Al Artículo 170 .....	27
b.3. Creación de Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo .....	33
b.4. Consecuencias Jurídicas de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley No. 8801 .....	35
b.4.1. Ejercicio Asociado de las Competencias Municipales .....	37
b.4.2. Proceso de Transferencia de recursos y competencias .....	38
b.4.3. Normas para la Transferencia de Recursos .....	39
b.4.4. Participación ciudadana.....	40
b.5. Creación de Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal No.9329 .....	41
b.5.1. Principales consecuencias jurídicas de la ley No. 9329 .....	44

**c) RED VIAL CANTONAL COMO COMPETENCIA MUNICIPAL OTORGADA POR LA LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA DE LA RED VIAL CANTONAL: LEY NO. 9329. \_\_\_\_\_ 45**

c.1. Aspectos Preliminares. ....	45
c.2. Delimitación de la Competencia .....	50
c.2.1. La competencia sobre la RVC. ....	50
c.2.2. Concepción de las aceras como parte de la RVC .....	53
c.2.3. Competencias residuales del MOPT en materia de RVC. ....	57
c.2.3.1. Rectoría Técnica.....	58
c.2.3.2. Constitución de Caminos .....	61
c.2.3.3. Manejo de fondos de cooperación internacional: el Convenio de cooperación para el financiamiento de proyectos de inversión CR-X1007 .....	62

**CAPÍTULO III: ESTADO DE LA RED VIAL COSTARRICENSE.....65**

**a) ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RED VIAL COSTARRICENSE: DIFERENCIAS ENTRE LA RED VIAL NACIONAL Y RED VIAL CANTONAL. \_\_\_\_\_ 65**

A.1. LA MUNICIPALIDAD:.....	65
A.2. GRADOS DE AUTONOMÍA Y AUTONOMÍA MUNICIPAL .....	70
A.3. INTERÉS LOCAL.....	76
A.4. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS.....	77
a.4.1 Características de la Competencia:.....	78
a.4.2. Tránsito de competencias.....	80
a.4.2.1. Principios en los procesos de Tránsito de Competencias. ....	81
a.4.2.2. Mecanismos de Tránsito de competencias.....	83
a.4.2.2.1. Delegación.....	83
a.4.2.2.2. Avocación .....	85
a.4.2.2.3. Suplencia.....	87
a.4.2.2.4. Subrogación .....	88
a.4.2.2.5. Sustitución .....	88
a.4.2.2.6. Descentralización .....	90
a.4.2.2.7. Desconcentración.....	96
A.5. LA RVN Y LA RVC EN LA LEY GENERAL DE CAMINOS PÚBLICOS, LEY NO. 5060. ...	99
A.6. LA RVN Y RVC EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE TRANSPORTES 2011-2035 (PNT 2011/2035).....	101
a.6.1. Diagnóstico del Sistema Nacional de Transportes y Situación actual de las carreteras: .....	101
a.6.2. Marco de Financiación del Plan Nacional de Transportes.....	103
A.7. PARTICIPACIÓN DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO EN LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS .....	105
a.7.1. Naturaleza de los Concejos de Distrito.....	106
a.7.2. Niveles de autonomía de los Concejos Municipales.....	108
a.7.3. Concejos Municipales de distrito y Ley No. 9329 .....	111

**B) CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO DE LA RED VIAL NACIONAL. \_\_\_\_\_ 112**

b.1. Estado y Longitud de la RVN 2011.....	113
b.1.1. Extensión Total:.....	113
b.1.2. Composición y estado: .....	113
b.2. Estado y Longitud de la RVN 2012.....	114
b.2.1 Extensión Total:.....	114
b.2.2. Composición y estado: .....	115
b.2.3. Comparación con el año anterior.....	115
b.3. Estado y Longitud de la RVN 2013.....	115

b.3.1. Extensión Total:.....	115
b.3.2. Composición y estado: .....	116
b.3.3. Comparación con el año anterior.....	117
b.4. Estado y Longitud de la RVN 2014.....	117
b.4.1. Extensión Total:.....	117
b.4.2 Composición y estado: .....	118
b.4.3. Comparación con el año anterior.....	118
b.5. Estado y Longitud de la RVN 2015.....	118
b.5.1. Extensión Total:.....	118
b.5.2. Composición y estado: .....	119
b.5.3. Comparación con el año anterior.....	120
b.6. Estado y Longitud de la RVN 2016.....	120
b.6.1. Extensión Total:.....	120
b.6.2. Composición y estado: .....	121
b.6.3. Comparación con el año anterior.....	121
b.7. Estado y Longitud de la RVN 2017.....	121
b.7.1 Extensión Total:.....	121
b.7.2. Composición y estado: .....	122
b.7.3. Comparación con el año anterior.....	123
b.8. Estado y Longitud de la RVN 2018.....	123
b.8.1. Extensión Total:.....	123
b.8.2. Composición y estado: .....	124
b.8.3. Comparación con el año anterior.....	124
b.9. Estado y Longitud de la RVN 2019.....	124
b.9.1. Extensión Total:.....	124
b.9.2. Composición y estado: .....	125
b.9.3. Comparación con el año anterior.....	126
b.10. Estado y Longitud de la RVN 2020.....	126
<b>C) CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO DE LA RED VIAL CANTONAL</b> .....	<b>126</b>
c.1. Estado y Longitud de la RVC 2012.....	126
c.1.1. Extensión total .....	126
c.1.2. Composición y Estado .....	127
c.2. Estado y Longitud de la RVC 2013.....	129
c.2.1. Extensión total .....	129
c.2.2. Composición y Estado .....	129
c.3. Estado y Longitud de la RVC 2014.....	131
c.3.1. Extensión y Longitud.....	131
c.3.2. Composición y Estado .....	132
c.4. Estado y Longitud de la RVC 2015.....	134
c.4.1. Extensión Total .....	134
c.4.2. Composición y Estado .....	135
c.5. Estado y Longitud de la RVC 2016.....	136
c.5.1. Extensión Total .....	136
c.5.2. Composición y Estado .....	137
c.6. Estado y Longitud de la RVC 2017.....	139
c.6.1. Extensión total .....	139
c.6.2. Composición y Estado .....	140
c.7. Estado y Longitud de la RVC 2018.....	141
c.7.1 Extensión total .....	141
c.7.2. Composición y Estado .....	142
c.8. Estado y Longitud de la RVC 2019.....	143

c.8.1. Extensión Total .....	143
c.8.2. Composición y Estado .....	144
c.9. Estado y Longitud de la RVC 2020 .....	146
c.9.1. Extensión Total .....	146
c.9.2. Composición y Estado .....	148
<b>CAPÍTULO IV: Gestión y Financiamiento de la Red Vial Cantonal: .....</b>	<b>149</b>
<b>A) FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA RVC .....</b>	<b>149</b>
a.1. ASPECTOS GENERALES PRESUPUESTARIOS .....	149
a.1.1. LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL .....	149
a.1.2. PRINCIPIOS GENERALES PRESUPUESTARIOS .....	151
a.1.3. CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO .....	157
a.2. FUENTES DE FINANCIAMIENTO: .....	158
a.2.1. El impuesto único a los combustibles en la Ley No. 8114 .....	159
a.2.2. Financiamiento anual para las Municipalidades por ley No. 8114 .....	164
a.2.2.1. Año 2012 .....	165
a.2.2.2. Año 2013 .....	167
a.2.2.3. Año 2014 .....	168
a.2.2.4. Año 2015 .....	169
a.2.2.5. Año 2016 .....	170
a.2.2.6. Año 2017 .....	171
a.2.2.7. Año 2018 .....	172
a.2.2.8. Año 2019 .....	173
a.2.2.9. Año 2020 .....	174
a.2.3. Ingresos por Multas de Tránsito .....	175
a.2.4. Préstamos con el BID .....	177
a.2.4.1 Estimación del costo del proyecto .....	183
<b>B) COMPARACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA RVC CON LA RVN .....</b>	<b>184</b>
b.1. FINANCIAMIENTO DE LA RVN .....	184
B.2. PRESUPUESTOS DEL CONAVI COMPARADOS .....	186
B.2.1. AÑO 2012 .....	187
b.2.2. AÑO 2013 .....	189
b.2.3. AÑO 2014 .....	192
b.2.4. AÑO 2015 .....	194
B.2.5. AÑO 2016 .....	197
B.2.6. AÑO 2017 .....	200
b.2.7. AÑO 2018 .....	203
b.2.8. AÑO 2019 .....	206
b.2.9. AÑO 2020 .....	208
<b>c) MANEJO Y GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES, DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LA RVC PROVENIENTES DE LA LEY NO.8114. ....</b>	<b>211</b>
c.1. Procedimiento básico de Administración .....	211
c.2. El rol de las Juntas Viales Cantonales .....	214
c.3. INDICE DE GESTIÓN MUNICIPAL (IGM) en los años 2012-2018 .....	217
c.3.1 IGM 2012 .....	218
c.3.2 IGM 2013 .....	220
c.3.3. IGM 2014 .....	223
c.3.4. IGM 2015 .....	224
c.3.5. IGM 2016 .....	226
c.3.6. IGM 2017 .....	227
c.3.7.IGM 2018 .....	229

**CAPÍTULO V: RETOS Y PROPUESTAS DE MEJORA AL FINANCIAMIENTO DE LA RED VIAL CANTONAL.....231**

**A) EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA RED VIAL CANTONAL FRENTE A LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....232**

a.1. Los destinos específicos: .....	232
a.1.1. Concepto .....	232
a.1.2. Tipos.....	233
a.1.3. Características.....	234
a.2. Evolución Jurisprudencial de Destinos Específicos:.....	236
a.3. El Destino específico para la RVC:.....	246
a.4. Montos asignados para la RVC frente a los ingresos corrientes en los periodos 2016-2020: .....	254
a.5. el impacto en los Destinos Específicos de la Ley No.9635, Fortalecimiento de las finanzas Públicas:.....	256
a.5.1. Generalidades de la Ley:.....	256
a.5.2. La Regla fiscal frente al destino específico para la RVC. ....	259
a.5.3. Reducciones en los montos transferidos a raíz de la ley No.9635, en el año 2020.	264

**B) DESAFÍOS PARA LA RED VIAL CANTONAL A RAÍZ DE LA CRISIS POR LA PANDEMIA DEL COVID 19.....265**

b.1. Crisis Mundial.....	265
b.1.2. Afectación en Costa Rica .....	267
b.1.3. Afectación para la RVC a raíz de la crisis.....	271

**C) REFORMA A LA ASIGNACIÓN DE LAS UTILIDADES DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD DE LOS VEHÍCULOS.....277**

c.1. Generalidades de la Ley del impuesto a la propiedad de vehículos Automotores, Embarcaciones y Aeronaves.....	277
c.1.1. Derecho De Circulación .....	279
c.1.1.1. Seguro obligatorio de automóviles.....	280
c.1.1.2. Contribución al Consejo de Seguridad Vial.....	281
c.1.1.3. Impuesto a la propiedad de los vehículos.....	281
c.1.1.4. Impuesto A Favor De Las Municipalidades.....	281
c.1.1.5. Timbre de Vida Silvestre.....	282
c.2. Recaudación del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves entre 2016-2020. ....	282
c.2.1. Año 2016: .....	282
c.2.2. Año 2017: .....	283
c.2.3. Año 2018: .....	283
c.2.4. Año 2019: .....	283
c.2.5. Año 2020: .....	284
c.3. Costo de las carreteras por kilómetro .....	284
c.3.1. Escenario práctico de análisis .....	287
c.3.2. Propuesta de mejora en la asignación del Impuesto a la propiedad de los Vehículos .....	288

**D) PROPUESTAS DE MEJORA A LA GESTIÓN DE LA RVC: LOS PLANES QUINQUENALES Y LA CAPACITACIÓN DE LOS ACTORES.....290**

d.1 Necesidad de Mejora en la Gestión previo a la asignación de nuevos recursos .....	290
d.2. Los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo (PVQCD) .....	291
d.2.1. ¿Qué es un PVQCD? .....	292
d.2.2. Importancia de los PVQCD.....	293
d.2.3. ¿Quiénes elaboran los PVQCD? .....	294



d.2.4. Contenido de los PVQCD .....	295
d.2.5. Problemática en la aplicación de los PVQCD .....	296
d.2.6. Propuesta de Mejora .....	297
<b>e) Capacitación de Actores que intervienen en la gestión de la RVC .....</b>	<b>298</b>
e.1. Actores en la RVC .....	298
e.1.2. Problemática.....	300
e.1.3. Propuesta de Mejora .....	304
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>307</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>318</b>

## II. ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
- BM – BANCO MUNDIAL
- CEPAL – COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
- CGR - CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
- CONAVI – CONCEJO NACIONAL DE VIALIDAD
- COREC - COMISION DE REFORMA DEL ESTADO
- COSEVI – CONCEJO DE SEGURIDAD VIAL
- DDD – DECLARACION SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO
- FEES – FONDO ESPECIAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
- FMI – FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
- FODESAF - FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASGNACIONES FAMILIARES
- IFAM – INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL.
- IGM – INDICE DE GESTIÓN MUNICIPAL
- INS – INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
- IPV - IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES, EMBARCACIONES Y AERONAVES
- LANAMME – LABORATORIO NACIONAL DE MATERIALES
- LGAP – LEY GENERAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- LGCP – LEY GENERAL DE CAMINOS
- LGTC – LEY GENERAL DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS.
- MIDEPLAN - MINISTERIO DE DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN

- MOPT - MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
- OECD – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONOMICO
- PAE - PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL
- PANI – PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA
- PEID – PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO
- PGR - PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA
- PIB - PRODUCTO INTERNO BRUTO
- PIT – PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
- PNT - PLAN NACIONAL DE TRANSPORTES
- PRVC – PROGRAM DE RED VIAL CANTONAL
- PVI – PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA VIAL
- PVQCD – PLAN VIAL QUINQUENAL DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO.
- RECOPE - REFINADORA COSTARRICENSE DE PETROLEOLPN – LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL
- RVC - RED VIAL CANTONAL
- RVN - RED VIAL NACIONAL
- SIPP - SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE PLANES Y PRESUPUESTOS
- SOA – SEGURO OBLIGATORIO DE AUTOMÓVILES.
- TCA – TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
- UCLG – ORGANIZACIÓN DE CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES
- UEC – UNIDAD EJECUTORA Y COORDINADORA DEL PROGRAMA
- UNGL – UNION DE GOBIERNOS LOCALES
- UTGV – UNIDAD TECNICA DE GESTION VIAL

### **III. ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, ESQUEMA Y FIGURAS**

<b><i>CAPÍTULO I: Criterios teóricos y metodológicos.....</i></b>	<b>3</b>
<b><i>CUADRO NO. 1.a.1: Criterios de Oportunidad según el PNT 2011-2035.....</i></b>	<b>10</b>
<b><i>CUADRO NO. 1.a.2: Valoración de los criterios de oportunidad, para la RVC. ....</i></b>	<b>12</b>

<b>FIGURA NO. 1.f.1: Resumen de enfoques.....</b>	<b>16</b>
<b>FIGURA NO. 1.f.2: Comparación de costos de la RVN y RVC según longitud/estado. ....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO II: DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO III: ESTADO DE LA RED VIAL COSTARRICENSE.....</b>	<b>65</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.b.1. Condición RVN 2011 .....</b>	<b>113</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.b.2.: Condición RVN 2012.....</b>	<b>114</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.b.3.: Condición RVN 2013.....</b>	<b>116</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.b.4.: Condición RVN 2014.....</b>	<b>117</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.b.5: Condición RVN 2015.....</b>	<b>119</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.b.6: Condición RVN 2016.....</b>	<b>120</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.b.7: Condición RVN 2017.....</b>	<b>122</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.b.8: Condición RVN 2018.....</b>	<b>123</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.b.9: Condición RVN 2019.....</b>	<b>125</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.c.1: Condición RVC 2012 .....</b>	<b>127</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.c.2. Condición RVC 2013.....</b>	<b>129</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.c.3. Condición RVC 2014.....</b>	<b>132</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.c.4. Condición RVC 2015.....</b>	<b>134</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.c.5. Condición RVC 2016.....</b>	<b>137</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.c.6. Condición RVC 2017.....</b>	<b>140</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.c.7. Condición RVC 2018.....</b>	<b>142</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.c.8. Condición RVC 2019.....</b>	<b>144</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.c.9. Condición RVC 2020.....</b>	<b>146</b>
<b>GRÁFICO NO. 3.c.10. Condición RVC 2012/2020.....</b>	<b>148</b>
<b>CAPÍTULO IV: Gestión y Financiamiento de la Red Vial Cantonal: .....</b>	<b>149</b>
<b>CUADRO NO. 4.a.1 Aprobación de presupuestos según entidad del sector municipal 2012 .....</b>	<b>166</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.a.2 Priorización de los recursos año 2011-2012 .....</b>	<b>166</b>
<b>CUADRO NO. 4.a.3 Aprobación de presupuestos según entidad del sector municipal 2013 .....</b>	<b>167</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.a.4 Distribución de los recursos del sector municipal 2012-2013.....</b>	<b>168</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.a.5 Distribución de Egresos 2013-2014 .....</b>	<b>169</b>
<b>CUADRO NO. 4.a.6 Ejecución de Presupuestos de sector municipal 2010-2016.....</b>	<b>170</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.a.7 Desglose de ingresos y egresos.....</b>	<b>171</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.a.8 Desglose de ingresos y egresos.....</b>	<b>173</b>
<b>CUADRO NO. 4.a.9 Total de Ingresos 2015-2019.....</b>	<b>174</b>

<b>ESQUEMA NO. 4.A.10. RESUMEN PRESUPUESTARIOS GOBIERNOS LOCALES 2020 .....</b>	<b>175</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.1. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2012.....</b>	<b>187</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.2. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2012 .....</b>	<b>188</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.3. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2012. ....</b>	<b>188</b>
<b>CUADRO NO.4. b.4. Egresos Presupuestados/Recibidos 2012 .....</b>	<b>189</b>
<b>GRÁFICO NO.4. b.5. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2013.....</b>	<b>190</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.6. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2013 .....</b>	<b>190</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.7. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2013. ....</b>	<b>191</b>
<b>CUADRO NO.4. b.8. Egresos Presupuestados/Recibidos 2013 .....</b>	<b>191</b>
<b>GRÁFICO NO.4. b.9. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2014.....</b>	<b>192</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.10. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2014 .....</b>	<b>193</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.11. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2014. ....</b>	<b>193</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.13. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2015.....</b>	<b>195</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.14. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2015 .....</b>	<b>195</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.15. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2015. ....</b>	<b>196</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.16. Egresos Presupuestados/Recibidos 2015 .....</b>	<b>196</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.17. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2016.....</b>	<b>198</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.18. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2016 .....</b>	<b>198</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.19. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2016. ....</b>	<b>199</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.20. Egresos Presupuestados/Recibidos 2016 .....</b>	<b>199</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.21. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2017.....</b>	<b>200</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.22. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2017 .....</b>	<b>201</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.23. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2017. ....</b>	<b>202</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.24. Egresos Presupuestados/Recibidos 2017 .....</b>	<b>202</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.25. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2018.....</b>	<b>203</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.26. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2018 .....</b>	<b>204</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.27. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2018. ....</b>	<b>204</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.28. Egresos Presupuestados/Recibidos 2018 .....</b>	<b>205</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.29. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2019.....</b>	<b>206</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.30. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2019 .....</b>	<b>207</b>
<b>GRÁFICO NO.4. b.31. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2019. ....</b>	<b>207</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.32. Egresos Presupuestados/Recibidos 2019 .....</b>	<b>208</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.33. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2020.....</b>	<b>209</b>
<b>CUADRO NO. 4.b.34. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2020 .....</b>	<b>209</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.b.35. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2020. ....</b>	<b>210</b>

<b>CUADRO NO. 4.b.36. Egresos Presupuestados/Recibidos 2020</b> .....	<b>210</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.1.: Ejes y sub-ejes de evaluación del IGM</b> .....	<b>218</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.2 Ejes y sub-ejes de evaluación del IGM 2012</b> .....	<b>219</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.3. Comparativo IGM 2010-2012</b> .....	<b>219</b>
<b>CUADRO NO. 4.c.4.: Indicadores de evaluación vial 2012</b> .....	<b>220</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.5. Comparativo de IGM 2010-2013</b> .....	<b>221</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.6. Índice de Gestión Municipal 2010-2013</b> .....	<b>221</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.7. Comparativo de estado de condición de superficie de calles 2011-2013</b> .....	<b>222</b>
<b>CUADRO NO. 4.c.8. Indicadores de evaluación vial 2013</b> .....	<b>222</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.9. Comparativo de IGM 2010-2014</b> .....	<b>223</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.10: Comparativo del estado de superficie de ruedo 2012-2014</b> .....	<b>224</b>
<b>CUADRO NO. 4.c.11: Indicadores de evaluación vial 2014</b> .....	<b>224</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.12. Índice de Gestión Municipal 2015</b> .....	<b>225</b>
<b>CUADRO NO. 4.c.13. Indicadores de evaluación vial 2015</b> .....	<b>225</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.14. Índice de Gestión Municipal 2016</b> .....	<b>226</b>
<b>CUADRO NO. 4.c.15. Indicadores de evaluación vial 2016</b> .....	<b>226</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.16. índice de Gestión Municipal 2013-2017</b> .....	<b>227</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.17. Nota obtenida según IGV 2013-2017</b> .....	<b>228</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.C.18. Gestión de Servicios Económicos 2017</b> .....	<b>228</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.19. IGM municipal 2014-2018</b> .....	<b>229</b>
<b>GRÁFICO NO. 4.c.20. IGM municipal 2014-2018</b> .....	<b>230</b>
<b>CUADRO NO. 4.c.21. Indicadores de evaluación vial 2018</b> .....	<b>230</b>
<b>CAPÍTULO V: RETOS Y PROPUESTAS DE MEJORA AL FINANCIAMIENTO DE LA RED VIAL CANTONAL</b> .....	<b>231</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.a.1 Porcentaje de participación sobre los ingresos ordinarios de la RVC</b> .	<b>256</b>
<b>GRÁFICO NO.5.b.1. Comparativo de crisis mundiales históricas respecto al COVID 19: .....</b>	<b>267</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.b.2. Aumento de la pobreza a raíz del COVID 19</b> .....	<b>268</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.b.3. Proyección del PIB Costa Rica</b> .....	<b>269</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.b.4. Impacto del COVID 19 en las finanzas costarricenses</b> .....	<b>270</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.b.5. Ranking de congestión vial por cantones 2020</b> .....	<b>272</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.b.6. Congestión vial por mes 2020</b> .....	<b>273</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.b.7. Congestión vial por día y mes 2020</b> .....	<b>273</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.b.8. Asociación entre congestión vial y casos COVID 19 por cantón</b> .....	<b>274</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.b.9. Promedio recorrido por tipo de vehículo 2020</b> .....	<b>275</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.b.10. Combustible consumido durante el 2020</b> .....	<b>276</b>

<b>GRÁFICO NO. 5.c.1. Comparativo de costos por tipo de superficie y kilómetro cuadrado...</b>	<b>284</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.c.2. Comparativo del costo asfáltico de Costa Rica vs precios internacionales.....</b>	<b>285</b>
<b>GRÁFICO NO. 5.c.3. Costo de carreteras según superficie .....</b>	<b>286</b>
<b>CUADRO NO. 5.c.4. LONGITUD PROMEDIO 2015-2019 DE LA RED VIAL COSTARRICENSE .....</b>	<b>287</b>

## **IV. RESUMEN**

El marco jurídico de la Red Vial Cantonal (RVC) en Costa Rica, se ha encontrado en constante avance. Sin embargo, en la actualidad enfrenta problemas que van más allá del solo ámbito legal. En este sentido, la importancia del análisis de la RVC como competencia constitucional y legamente atribuida a los Gobiernos Locales, revierte de gran interés. La transferencia de la competencia sobre la RVC debe ser completa, no solo un mandato que se limite a letra muerta; por lo que se requiere generar un acompañamiento integral tanto en lo jurídico, económico, social y ambiental. Además de un régimen de financiamiento fuerte y justo, junto con la protección constitucional de los recursos asignados, aunado a una óptima gestión de la red mediante el involucramiento efectivo de los distintos actores participantes y la correcta gestión de los PVQCD; y es con base en ello que pretende incursionar esta propuesta investigativa.

## **V. ABSTRACT**

The legal framework of the cantonal road network (CVR) in Costa Rica has been in constant progress. However, it currently faces problems that go beyond the legal realm alone. In this sense, the importance of the analysis of the RVC as a constitutional competence and legally attributed to Local Governments, reverts of great interest. The transfer of competence over the CVR must be complete, not just a mandate that is limited to a dead letter; so it is necessary to generate a comprehensive accompaniment both legally, economically, socially and environmentally. In addition to a strong and fair financing regime, together with the constitutional protection of the allocated resources, coupled with optimal network management through the effective involvement of the different participating actors

and the correct management of the PVQCD; and it is on this basis that he intends to venture this research proposal.

## V. FICHA BIBLIOGRÁFICA

Granados Sánchez, Emmanuel Fernando y Rodríguez Álvarez, Jordan Andrey. “La Red Vial Cantonal como competencia atribuida a las Municipalidades por Ley especial de transferencia de competencias: alternativas jurídicas para su fortalecimiento financiero”. Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, 2022.

**DIRECTOR:** Lic. Esp. Frank Álvarez Hernández.

**PALABRAS CLAVE:** Autonomía Municipal, Competencia, Descentralización, Destinos Específicos, Gobierno Local, Municipalidad, Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo, Red Vial Cantonal, Red Vial Nacional.

## VI. INTRODUCCIÓN

La especialización de los trabajos, mediante la distribución de labores, ha sido un fundamental en los procesos productivos de grandes empresas. En este sentido, a nivel Estatal, los procesos de descentralización buscan en gran manera, que determinados servicios públicos, que se encuentran fundamentalmente cercanos a las comunidades, sea llevados a cabo por entes especializados en la materia de lo local, las llamadas Municipalidades, emulando el sistema de especialización a nivel empresarial.

El presente trabajo de investigación ahonda en los procesos de descentralización propuestos por el constituyente en el artículo 170 de la Constitución Política, en donde se plasma la idea de un Estado eficiente, mediante la correcta distribución de las competencias locales, en manos de los municipios. En este orden ideas, el Derecho Municipal requiere de un análisis jurídico de la única competencia atribuida a los Gobiernos Locales, mediante el proceso de descentralización gradual del Estado costarricense; explorando a profundidad las distintas aristas económicas, políticas, salubres, sociales y jurídicas que el marco de la atención plena y exclusiva de la RVC exige.

El capítulo primero busca sentar las bases metodológicas, que darán pie al resto de la investigación. En este sentido, se desarrollarán los antecedentes histórico-normativos alrededor de la descentralización del Estado y de la figura de la Municipalidad, con anterioridad a la Constitución Política de 1949. A su vez, se plantearán las razones que buscan justificar el análisis a realizar en la presente tesis.

Para el capítulo segundo, se busca contextualizar la evolución normativa y desarrollo constitucional, de las competencias atribuidas en la actualidad a las Municipalidades. Su primera sección tiene la finalidad de desarrollar el marco histórico del desarrollo normativo municipal a partir de la Constitución Política de 1949. Seguidamente se expondrá los motivos jurídicos que dieron pie a la reforma del artículo 170 de la Constitución Política, los cuales a la postre dan al cabo con una implosión de normas para el desarrollo de la descentralización municipal, que culmina hasta el momento, con la aprobación de la Ley No.9329 "*Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal*".



En el capítulo tercero, se hará hincapié en desarrollo jurídico doctrinario y normativo, de la Municipalidad en Costa Rica, como ente descentralizado territorial; a su vez se delimitará autonomía y características propias de las competencias municipales. Este apartado, ahonda en los principios que rigen la descentralización, el contraste de la RVN y RVC respecto a la ley general de caminos públicos, y su concepción dentro del diagnóstico del Plan Nacional de transportes 2011-2035. Asimismo, aborda la figura de los Concejos Municipales de distrito, su naturaleza y características. Por último, para culminar este apartado, se desarrolla profundamente la caracterización del estado de la RVN y RVC, respecto a su extensión, composición y condición de superficie durante el período 2012-2020.

El estudio de la RVC requiere especificar a profundidad los diferentes mecanismos de financiamiento de la competencia, así como la descripción del proceso de gestión de los fondos; lo que plasma el objetivo del capítulo cuarto. En esta sección, se analizarán los aspectos presupuestarios que rigen las diferentes fuentes financieras normativas de la RVC, así como los índices de gestión en materia de red vial, evaluadores del desempeño de las funciones de los municipios.

Por último, se profundizará en una serie de retos, que el contexto social y económico del país, le presenta al proceso de descentralización, y en específico a la atención de la RVC por parte de los Gobiernos Locales. Se detallará primeramente un reto meramente jurídico frente a las posibles intromisiones del Gobierno Central, mediante la Ley No.9635 "*Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*", sentando las bases y garantías constitucionales propias de los destinos específicos surgidos a raíz del proceso de descentralización del Estado propuesto por el artículo 170 constitucional.

Seguidamente, se expondrá el impacto de la pandemia a raíz del COVID 19, en la recaudación de los montos para el financiamiento de la red municipal. Asimismo, se planteará la necesidad de una reforma legal en la asignación de las utilidades derivadas del impuesto a la propiedad de los vehículos, con el fin de garantizar un nuevo caudal para la atención de la competencia.

Por último, se plasmará la imperiosa necesidad de los PVQCD en la administración de todos los municipios para la RVC. Así como la debida capacitación de los distintos actores que participan en la gestión de la RVC.

# CAPÍTULO I: Criterios teóricos y metodológicos.

## A) ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El concepto de municipalidad como ente descentralizado con competencias propias, se ha encontrado en constantes periodos de evolución y regresión. Sin embargo, es importante resaltar la predominancia de un gobierno centralista como principal característica a lo largo del tiempo.

Desde el asentamiento europeo en América, se reconocen estructuras locales de poder; los llamados ayuntamientos. Estos centros fueron el *“vehículo para incubar modelos de organización y cimentar “autoridad, pública” una vez superada la dinámica de conquista militar”*<sup>1</sup>.

Como señala Cuningham (2011), dichos ayuntamientos funcionaban como centros de intereses económicos, la comuna estaba compuesta por vecinos de pleno derecho que tenían a su nombre bienes raíces de la urbe. A partir de entonces, *“la tierra, la minería y al comercio habían consolidado a las élites locales, quienes empleaban más y más su poder para influir en la burocracia local, al tiempo que las vicisitudes económicas de la Corona la obligaron a enajenar, mediante pública subasta, los puestos de autoridad local”*.<sup>2</sup> De acuerdo con este mismo autor, los criollos asumen los puestos de poder en el ámbito local; y a raíz de la protección de sus intereses económicos frente a la Corona, surge un espíritu de identidad americana y de autodeterminación.

En 1812 se aprueba la Constitución de Cádiz, donde se logra una mayor representación. De acuerdo con Azofeifa Cascante (citado por Zamora Ramírez) *“dicha Constitución, emitida en marzo de 1812, dibujaba las líneas generales, para la formación de ayuntamientos y municipalidades, responsabilizando a los integrantes de cada*

---

<sup>1</sup> Errol Cunningham Madrigal. *“Ideario sobre la descentralización en Costa Rica: Atisbos del proceso de descentralización en Costa Rica: Los albores de su evolución histórica 1821–1871”*. (San José, C.R.: UNED, IFAM, 2011), consultado 1 de junio, 2020, <https://www.uned.ac.cr/extension/images/ifcmdl/198/Ideario%20final%202012.pdf>, 26.

<sup>2</sup> Ibid., 27.

*municipio, a ejercer y organizar su propio gobierno, definido como "el gobierno interior de los pueblos"*<sup>3</sup>, creando un sistema más democrático y representativo, lo cual convenía a los criollos en el resguardo de sus intereses.

Su eventual anulación, aunado al anterior espíritu de identidad, es lo que a la postre trae como consecuencia la independencia americana. En esta época, narra Aguilar y Pallavicini que los ayuntamientos *"tenían un amplio campo de acción gracias a las características propias que presentaba el país en la segunda década del siglo XIX. Se trataba de una sociedad agrícola organizada en pequeños fundos (...), de intensos localismos y el predominio de relación primarias"*<sup>4</sup>; contexto que ayudó a la vinculación de los ciudadanos con el Gobierno Municipal. Lo anterior lo afirma también Cunningham al señalar que:

*"En Costa Rica, el advenimiento de la independencia, lejos de significar una dislocación radical en los modelos de vida y organización social, expresó la pervivencia de una realidad en donde la debilidad material, la dispersión de la población, la carencia de cuadros y la práctica inexistencia de actividades económicas capaces de vincular efectivamente la economía costarricense al mercado mundial (condición que se mantendrá hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando se produce la "alborada del capitalismo agrario", con el café) consolidaron al Cabildo post-Independentista como centro de articulación social y representatividad del grueso de la población"*<sup>5</sup>.

Como señala Jinesta Lobo, *"tanto en el Pacto Social Fundamental Interino o "Pacto de Concordia" de 1° de diciembre de 1821, primera constitución, como en el Primer y Segundo Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica (respectivamente, de 17 de marzo y de 16 de mayo de 1823), al gobierno local se le denominaba "Ayuntamiento" "*<sup>6</sup>; y no es sino hasta *"Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica"* de 1825 que ese les

---

<sup>3</sup> María José Zamora Ramírez., *"Fortalecimiento de los gobiernos locales a la luz de la reforma al Art. 170 de la Constitución Política"* (Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2003), consultado 1 de junio, 2020, <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1520/1/23145.pdf>, 22.

<sup>4</sup> Justo Aguilar y Violeta Pallavicini. "El Régimen municipal en Costa Rica: un análisis económico y político". 1era. Edición. (San José, Costa Rica: Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, UCR, 2019), 29.

<sup>5</sup> Errol Cunningham Madrigal, 29.

<sup>6</sup> Ernesto Jinesta Lobo, *"Administración Pública Municipal (Costa Rica)"*, Revista de Ciencias Jurídicas N° 135 (123-174) Setiembre-Diciembre (2014): consultado 1 de junio, 2020, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/21541/21791/>, 128.

denomina respectivamente “*Municipalidad*”. En esta Constitución, a diferencia de lo que había existido (en su Capítulo 12, artículo 111 y siguientes) se normaba las características mínimas de lo que debía tener una municipalidad:

*“ARTÍCULO 111.- En cada uno por pequeño que sea habrá un Municipalidad electa popularmente, y sus atribuciones serán las que les designe la Ley, igualmente que el número de sus individuos.*

*ARTÍCULO 112.- Para ser Munícipe se requiere ser Ciudadano en ejercicio de sus derechos, vecino del Pueblo, y mayor de edad.*

*ARTÍCULO 113.- Las Municipalidades se renovarán anualmente por mita, a excepción de los alcaldes que lo serán en su totalidad.*

*ARTÍCULO 114.- Habrá además en las cabeceras de cada Departamento un jefe subalterno del Político Superior y del Intendente.”<sup>7</sup>*

En estos primeros tiempos de vida municipal, de acuerdo con Aguilar y Pallavicini (2019) se aprueban una serie de decretos, como el LXXII del 29 de noviembre de 1825 y el Decreto 147 de 23 de octubre de 1927, que otorgan una serie de atribuciones a las municipalidades, tales como el planeamiento físico de los pueblos y villas, las prestaciones de servicios públicos fundamentales, además, de la conciliación de conflictos en el ámbito civil.

Todo esto se ve severamente afectado en los dos gobiernos de Braulio Carrillo (1835-1837 y 1838-1842), quien, mediante la Ley de Bases y Garantías de 1841 suprime el régimen municipal hasta abolirlo. Lo anterior, tiene un trasfondo histórico particular, y es que la atomización y desarticulación del poder, condujo como lo señala Cunningham a “*la razón que utilizaron las fuerzas “disgregadoras del poder” para promover la puesta en práctica de la Ley de la Ambulancia de 1834, expresión material del “visceral localismo reinante” que condujo, en primer término, a la Guerra de la Liga de 1835 y, en segunda instancia, a los esfuerzos centralizadores de Braulio Carrillo*”<sup>8</sup>. A partir de acá, como bien indica Jinesta Lobo (2014) las municipalidades estarán sujetas al jefe Político del

---

<sup>7</sup> Asamblea Nacional Constituyente, “*Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica (1825); 9 abril 1844*”, SINALEVI: art. 111-113, consultado 2 junio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38176&nValor3=66701&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38176&nValor3=66701&strTipM=TC)

<sup>8</sup> Errol Cunningham Madrigal, 31.

Departamento (luego serían provincias), cargo que era de nombramiento del Poder Ejecutivo.

Con el advenimiento del gobierno de Morazán en 1842, se declara nula la Constitución hecha por Braulio Carrillo, y dos años más adelante, se aprueba la Constitución de 1844, que regresa a la redacción de la Carta Magna de 1825 en cuanto a los Gobiernos Locales. Como bien señala el autor Murillo Arias (2017), esta norma contenía un artículo adelantado para la época en materia de descentralización, puesto previa un ejecutivo municipal independiente del Poder Ejecutivo. Su artículo 178 señalaba lo siguiente:

*“Artículo 178.- Siendo los intereses particulares de los pueblos de diferente naturaleza de los generales del Estado, el Poder Municipal que los representa es independiente de otro alguno en tanto que no toque en ejecución de disposiciones generales: pero queda sujeto a la responsabilidad que en su caso declare el Senado”.*

Sin embargo, estos progresos se vienen abajo nuevamente con las Constituciones y legislaciones siguientes. En la Constitución de 1848, se incluye un Título X, en el cual en su numeral 101, por primera vez se establece *“una relación inmanente entre cantón y gobierno municipal y la necesidad de someter el régimen municipal a “ordenanzas municipales”*, como demuestra Jinesta Lobo (2014). En este sentido, dicha norma indicaba:

*“Artículo 101.-Habrá en la capital de cada Provincia y en las cabeceras de Cantón, cuerpos municipales, cuya organización, funciones y responsabilidad serán puntualizadas en las ordenanzas de estas corporaciones. Una ley particular arreglará el régimen político y judicial de los puertos con presencia de sus circunstancias”<sup>9</sup>.*

Con las Ordenanzas Municipales de 1867 y la Constitución de 1871 se legitiman el debilitamiento de las municipalidades, ya que se establecía la figura del gobernador como agente del Poder Ejecutivo. Dicha Constitución en su artículo 131 rezaba: *“Artículo 131.-*

---

<sup>9</sup> Asamblea Nacional Constituyente, *“Constitución de la República (1848); 27 de diciembre 1859”*, SINALEVI: art 101. Consultado 2 de julio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=23394&nValor3=66939&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=23394&nValor3=66939&strTipM=TC)

*Habrá en cada Provincia un Gobernador agente del Poder Ejecutivo, y de nombramiento de este, con las calidades y atribuciones que la ley le señale*<sup>10</sup>.

A su vez, Las Ordenanzas Municipales de 1867, perduraron como régimen normativo de la Administración Municipal, hasta 1970; asignando a las municipalidades *“una serie de competencias auxiliares, desteñidas y residuales con una fuerte intervención y control del gobierno central a través del Gobernador de Provincia que era un órgano designado por el Poder Ejecutivo”*<sup>11</sup>.

La Constitución de 1871 se suspendió en 1917 por la Constitución establecida en el gobierno de Federico Tinoco. Esta norma tuvo algunas luces importantes de descentralización. Específicamente en el artículo 117 se indicaba que *“Para el manejo de los intereses puramente locales, cada cantón tendrá una Municipalidad y un Intendente, elegidos por los ciudadanos que estén domiciliados en él de desde tres meses antes de la elección”*<sup>12</sup>. A su vez, el artículo 20 recalca que la municipalidad *“(…) delibera y resuelve sobre todos los asuntos de interés local (…)”*<sup>13</sup>. Se le da constitucionalmente una importancia mayor al manejo de intereses locales por parte de la Municipalidades, además como señala Zamora Ramírez se regula:

*“(…) lo referente al sistema de elección de los miembros del Concejo Municipal, así como del intendente o ejecutivo municipal, pues por primera vez se propuso que los ciudadanos eligieran mediante sufragio directo al síndico respecto a la esfera distrital, a los regidores municipales en el ámbito cantonal, tanto propietarios como suplentes y al ejecutivo municipal”*<sup>14</sup>.

No obstante, por el origen y contexto político, su vida jurídica no duró mucho, y en 1919 se restablece la constitución de 1817 con algunos cambios.

---

<sup>10</sup>Asamblea Nacional Constituyente, *“Constitución Política (1871); 7 de diciembre 1871”*, SINALEVI: art 131. Consultado 2 de julio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41241&nValor3=43462&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41241&nValor3=43462&strTipM=TC)

<sup>11</sup> Ernesto Jinesta Lobo, 130.

<sup>12</sup> Asamblea Nacional Constituyente, *“Constitución Política (1917); 27 de enero 1917”*, SINALEVI: art 131. Consultado 2 de julio, 2020, [http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras\\_publicaciones/Colecci%C3%B3n%20de%20Constituciones%20Pol%C3%ADticas%20de%20Costa%20Rica/1917%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras_publicaciones/Colecci%C3%B3n%20de%20Constituciones%20Pol%C3%ADticas%20de%20Costa%20Rica/1917%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica.pdf)

<sup>13</sup> Ibid., art 20.

<sup>14</sup> María José Zamora Ramírez, 24.

Como se ha visto hasta el momento, la historia de la Municipalidades, con excepción de la de 1917), es caracterizado por una fuerte centralización del gobierno, con escasas atribuciones municipales, y vagas disposiciones.

El marco jurídico de la Red Vial Cantonal (RVC) en Costa Rica, ha estado en constante avance. Sin embargo, en la actualidad enfrenta problemas que van más allá del solo ámbito legal. En este sentido, la importancia del análisis de la RVC como competencia constitucional y legamente atribuida a los Gobiernos Locales, revierte de gran interés. La transferencia de la competencia sobre la RVC debe ser completa, no solo un mandato que se limite a letra muerta; por lo que se requiere generar un acompañamiento integral tanto en lo jurídico, económico, social y ambiental. Además de un régimen de financiamiento fuerte y justo, junto con la protección constitucional de los recursos asignados, y es con base en ello que pretende incursionar esta propuesta investigativa.

La RVC se compone de un entramado enorme de fuentes normativas conexas; entre ellas podemos citar la Ley No.7798, Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI); la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, Ley No. 9329; La ley No.7088, llamada Reajuste Tributario y Resolución 18ª Consejo Arancelario y Aduanero CA; la nueva ley de Fortalecimiento de las Finanzas públicas No. 9635, entre otras. A pesar de esto, la efectividad de estas, en el proceso de descentralización real y efectivo, es limitado.

En esta línea, el análisis de la RVC es de vital importancia para promover el progreso tanto económico como humano. Desde la arista jurídica debe ser estudiado y aplicado como un derecho de cuarta generación, inmiscuido dentro del derecho general al desarrollo de los pueblos. En la palestra del actuar del gobierno centralizado y descentralizado, es menester brindarle la jerarquía debida.

Por otra parte, desde un criterio económico, se valora la correlación de que a mayor descentralización territorial (medida en inversión porcentualmente sobre el PIB y el gasto público en Gobiernos Locales), los países tienden a un incremento del desarrollo económico, y un nivel superior de PIB; esto según datos del informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG), denominado "*Subnational governments around the world Structure and finance*" (2016).

En este contexto, junto con el informe supra citado, es importante vincular el estudio realizado por el Foro Económico Mundial, sobre índices de competitividad, llamado "*The*

*Global Competitiveness Report*” (2019). Dicho documento suministra transcendentales datos de tipo cuantitativo respecto a las áreas de crecimiento económico, impulsoras de competitividad global a largo plazo; que todo gobierno debería tomar en consideración en la planificación de sus políticas públicas; el pilar de infraestructura es una de ellas. La conectividad y la calidad de las redes viales son índices sumamente importantes de competitividad global dentro de lo abarcado por este estudio. Sin embargo, Costa Rica cuenta con posiciones deshonrosas en el tema, puesto que el país, en cuanto a conectividad vial, está ubicado en el puesto 103 a nivel mundial; y en la posición 15 de 22 países examinados en América Latina y el Caribe. Y en cuanto a la calidad de la infraestructura vial, se ostenta el puesto 117 a nivel mundial, y 18 de los 22 países examinados de la Región.

De igual manera, la perspectiva económica de la RVC va enlazada con el desarrollo humano. De la comparación de los índices de competitividad global, antes mencionados, con los índices e indicadores de desarrollo humanos, elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (2018), se denota a simple vista, las coincidencias de las naciones en los puestos más altos. La premisa lógica, es que, a mayor competitividad económica, mayor bienestar y desarrollo humano, puesto que, en la generalidad, las naciones líderes en lo uno, son líderes en lo otro. Esta deducción es desarrollada a su vez, por el Estado de la Nación. En su informe del 2018 señaló:

*“El capítulo encuentra que el sistema de transporte y movilidad de Costa Rica no ofrece las condiciones óptimas para el traslado de personas y bienes de forma segura, confiable, oportuna y limpia. Sin esas cualidades, la sociedad padece externalidades negativas que se traducen en mayores tiempos de traslado, dependencia petrolera, contaminación creciente, impactos en la salud, altos costos económicos, accidentes y pérdida de calidad de vida. El tema se ha convertido en motivo de un descontento que la ciudadanía expresa cotidianamente”<sup>15</sup>.*

Bajo este marco, es de importancia valorar la perspectiva, que el Plan Nacional de Transportes 2011-2035 (PNT), elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2011), le asigna a la RVC. Este esquema funciona como pilar en la estrategia de desarrollo del transporte costarricense, al marcar las pautas tanto espaciales, temporales y financieras

---

<sup>15</sup> Programa Estado de la Nación, *“Informe Estado De La Nación 2018”* (San José, C.R.: PEN-CONARE, 2018), Consultado 16 de julio, 2020, <http://repositorio.conare.ac.cr:8080/rest/bitstreams/c84e35be-ebb2-4b0b-bcd4-0eb999da4cd8/retrieve>, 230.



del progreso en este rubro del país. En su sección de criterios de selección y valoración de acciones, se toma en cuenta una serie de razones que dan valor a las programas y proyectos a realizar, empleando una escala del 1 al 10. Los criterios utilizados son:

**CUADRO NO. 1.a.1: Criterios de Oportunidad según el PNT 2011-2035.**

Ítem	Nombre	Descripción	Valor Máximo 10	Valor Mínimo 1	Origen
1	Sostén de la actividad económica	Contribución al desarrollo económico y productivo del país	La inversión es contribución neta	La inversión no aumenta la actividad de forma directa	Estimación propia
2	Facilitación del turismo	Contribución a la promoción y desarrollo de la actividad turística del país	La inversión incrementa la llegada de turistas	La inversión no aumenta la llegada de turistas de forma directa	Diagnóstico
3	Facilitación del comercio	Contribución al desarrollo del comercio exterior mediante su apertura, simplificación y eliminación de barreras	La inversión abre el mercado y lo integra en el ámbito internacional	La inversión no repercute en la apertura del mercado de forma directa	Diagnóstico
4	Intermodalidad	Contribución al desarrollo de los procesos y conexiones intermodales	La inversión mejora los tiempos de tránsito del cambio modal	La inversión no mejora los tiempos de cambio modal de forma directa	Diagnóstico
5	Cohesión y vertebración social y del territorio	Contribución a la mejora de la igualdad, educación, sanidad, servicios públicos y distribución de la riqueza por igual en todo el país	La inversión disminuye los desequilibrios territoriales	La inversión no reduce los desequilibrios territoriales de forma directa	Estimación propia
6	Flexibilidad	Contribución a la adaptabilidad del sistema de transporte a un entorno cambiante, hostil e incierto	La inversión mejora la adaptación del sistema de transporte a un nuevo entorno, contexto, condicionantes y situación	La inversión no mejora la adaptación del sistema de transporte a un nuevo entorno, contexto, condicionantes y situación de forma directa	Estimación propia

7	Sostenibilidad y ambiente	Contribución a la sostenibilidad del sistema de transporte y a la reducción de su impacto ambiental	La inversión mejora la sostenibilidad e impacto ambiental del sistema de transporte	La inversión no mejora la sostenibilidad e impacto ambiental del sistema de transporte de forma directa	Estimación propia
8	Facilidad de conservación	Contribución a la mejora de la conservación de las infraestructuras del sistema de transporte	La inversión mejora el estado de conservación de las infraestructuras de transporte	La inversión no mejora el estado de conservación de las infraestructuras de transporte de forma directa	Diagnóstico
9	Facilidad de gestión	Contribución a la mejora de la gestión del sistema de transporte en su rectoría, planificación, estudios, proyectos, conservación y control	La inversión mejora la gestión del sistema de transporte	La inversión no mejora la gestión del sistema de transporte de forma directa	Diagnóstico
10	Accesibilidad	Contribución para que los ciudadanos tengan un mejor acceso al sistema de transporte	La inversión mejora el acceso de los ciudadanos al sistema de transporte	La inversión no mejora el acceso de los ciudadanos al sistema de transporte de forma directa	Diagnóstico
11	Factibilidad	Viabilidad económica, financiera, técnica, procedural, legal de la acción y de mercado	La acción es plenamente factible en todos sus elementos	La acción es factible de forma crítica y débil por la existencia de elementos y componentes no factibles	Estimación propia
12	Seguridad jurídica y armonía legal	Contribución a la mejora de la seguridad jurídica de los usuarios, gestores, prestadores de servicios y proveedores	La inversión mejora la seguridad jurídica	La acción no mejora la seguridad jurídica de forma directa	Diagnóstico
13	Seguridad (eventos)	Contribución a la mejora de la gestión de accidentes por eventos de seguridad, causas fortuitas, acción de la naturaleza o fuerza mayor	La inversión mejora la gestión de los eventos de seguridad, reduciendo su impacto en los ciudadanos	la inversión no mejora la gestión de los eventos de seguridad de forma directa	Diagnóstico

14	Modernización institucional	Contribución a la mejora de la organización institucional del sistema de transporte	La inversión mejora la organización institucional	La inversión no mejora la organización institucional de forma directa	Diagnóstico
----	-----------------------------	---	---	---	-------------

Fuente: Plan Nacional de Transportes 2011-2035<sup>16</sup>

Tomando en consideración los anteriores elementos, en su programa de apoyo a la RVC, se otorga los siguientes puntajes:

**CUADRO NO. 1.a.2: Valoración de los criterios de oportunidad, para la RVC.**

Programa	Acción	Sosten de la actividad económica	Facilitación del turismo	Facilitación del comercio	Intermodalidad	Cohesión y vertebración social y del territorio	Flexibilidad	Sostenibilidad y ambiente	Facilidad de conservación	Facilidad de gestión	Accesibilidad	Factibilidad	Seguridad jurídica y armonía legal	Seguridad (eventos)	Modernización institucional
Apoyo a la explotación de la Red Vial Cantonal	Inventario, red de aforo y cartografía	9	9	4	2	9	9	9	6	4	10	8	1	10	7
	Señalamiento y conservación ordinaria	9	9	4	2	9	9	8	6	4	10	8	1	10	7
	Consolidación estructural: tierras y puentes	9	9	4	2	9	9	9	6	4	10	8	1	10	7

Fuente: Elaboración propia con datos del PNT 2011-2035.

En general, el apoyo a la RVC toma alrededor 11% del total del PNT 2011-2035, siendo la tercera propuesta de mayor contenido de dicho instrumento rector en desarrollo vial del país. Con base en lo expuesto, se logra establecer una relevancia para alcanzar la sostenibilidad del comercio y la facilitación del turismo. Por su parte, desde una perspectiva ecológica, contribuye con un gran aporte a la sostenibilidad del sistema de transporte y a la reducción de su impacto ambiental. De manera vinculada, en accesibilidad y seguridad favorece de manera destacada al progreso del país.

<sup>16</sup> Ministerio de Obras Públicas y Transportes, “Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035; Volumen 1 Anexo 3” (C.R.: INECO, MOPT, 2011). Consultado 16 de Julio, 2020, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/b27c6187-97ad-4ba1-892c-928f24c97ca0/Criterios-Seleccion-Valoracion.pdf?MOD=AJPERES>, 3.

## **B) PROBLEMA**

El marco jurídico y financiero que regula la RVC es insuficiente para una justa, eficiente y eficaz atención de esta competencia municipal. La ley especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, Ley N°9329 y su respectivo reglamento, no atribuyen los adecuados recursos económicos que la magnitud del ruedo terrestre cantonal necesita, pues solo establecen una fuente de financiamiento, la cual es el 22,25% del monto recaudado del impuesto único a los combustibles. A su vez, este destino específico, es recortado por el Poder Ejecutivo, con base en disposiciones infra constitucionales, sin análisis jurídico doctrinario ni jurisprudencial sobre los límites establecidos por la Constitución Política para la transferencia de competencias. Y, por último, una insuficiente gestión de los Gobiernos Locales de los montos transferidos, propiciado por la omisión en el apoyo institucional del gobierno central, normativamente establecido; afectan el correcto proceso de transferencias de competencias que el artículo 170 de la Constitución Política resguarda.

## **C) HIPÓTESIS**

Para la mejora del marco jurídico financiero de la RVC, se requiere, de una reforma a la atribución del impuesto a la propiedad de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones que dote de mayor caudal económico a los Gobiernos Locales para la atención de la RVC; además del reconocimiento y respeto de la protección constitucional a los destinos específicos girados a las municipalidades como parte de las leyes especiales de transferencia de competencias. No obstante, el giro del monto anterior depende primeramente de una correcta gestión de los montos ya atribuidos por la ley No.9329 por parte del sector municipal, el cual requiere de una correcta planificación mediante planes viales quinquenales de conservación y desarrollo, y la capacitación de los actores de la sociedad involucrados en el proceso de planificación y administración de la RVC, por las instituciones normativamente obligadas a ello.

## **D) OBJETIVOS**

### **D.1. GENERAL**

Analizar el desarrollo constitucional y legal de la Red Vial Cantonal como competencia atribuida a las Municipalidades por la ley especial de transferencia de competencias; desarrollando alternativas para el fortalecimiento del marco normativo-financiero de la Red Vial Cantonal.

### **D.2. ESPECÍFICOS:**

- Detallar el marco normativo del fenómeno de la descentralización y financiamiento de la Red Vial Cantonal.
- Examinar el impacto de la ley No. 9329, ley No. 9635 y la pandemia por el COVID 19 en la RVC.
- Cuantificar los ingresos recibidos por las Municipalidades para la atención de la Red Vial Cantonal.
- Determinar las principales falencias del régimen de financiamiento de la Red Vial Cantonal.
- Mostrar las limitaciones de la ley de transferencia de competencias.
- Desarrollar propuestas jurídicas de mejora para el marco financiero de la RVC.

## **F) METODOLOGÍA**

La metodología en un trabajo de investigación que resulta de particular interés, pues dicta el esquema base sobre el cual se desenvuelven los datos técnicos cuantitativos y

cualitativos que dan solución al problema de investigación; son “procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno o problema”<sup>17</sup>.

Para Víctor Morales (citado por Allan Abarca et al.) define la metodología de esta manera: “La metodología constituye la médula del plan; se refiere a la descripción de las unidades de análisis o de investigación, las técnicas de observación y recolección de datos, los instrumentos, los procedimientos y las técnicas de análisis”<sup>18</sup>.

En relación con la idea anterior, existen distintas metodologías al abordar un problema de investigación, siendo los más característicos o usuales, las cualitativas, cuantitativas o mixtas. El enfoque cuantitativo por su parte recurre, según Hernández Sampieri (2014), a la recolección de datos para probar hipótesis con base en las mediciones numéricas y el análisis estadístico, con el fin establecer pautas de comportamiento y probar teorías. Se caracterizan por programar un problema determinado y concreto sobre el fenómeno objeto de estudio, aunque este pueda estar en constante desarrollo; si los datos corroboran las hipótesis o son conformes con éstas, se aporta evidencia que lo respalda, al contrario, si se rechazan, se descartan en busca de mejores explicaciones y nuevas hipótesis. Asimismo, La investigación cuantitativa debe ser lo más “objetiva” posible, evitando ser alterada por las creencias internas del investigador, presentando un panorama de un fenómeno de la vida real.

Las metodologías cualitativas, según Hernández Sampieri (2019), son aquellas que utilizan la recolección, observación y análisis de los datos para pulir las preguntas de investigación o idear nuevas incógnitas en el proceso de interpretación. El enfoque se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados ni predeterminados completamente. Tal recolección consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes (emociones, prioridades, experiencias, significados y otros aspectos individuales), por ello, este enfoque es característicamente más subjetivo. En resumen, el *enfoque cualitativo* busca esencialmente expandir los datos, mientras que el *enfoque cuantitativo* procura delimitar la información. que un estudio cuantitativo utiliza primordialmente investigaciones previas, el estudio cualitativo se explica en sí mismo.

---

<sup>17</sup> Hernández, Roberto; Fernández Carlos y Baptista, Pilar. Metodología de la Investigación. Sexta Edición. México D.F.: McGraw Hill. 2014. En línea. Recuperado el 22 de abril de 2020 de: <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>, 4.

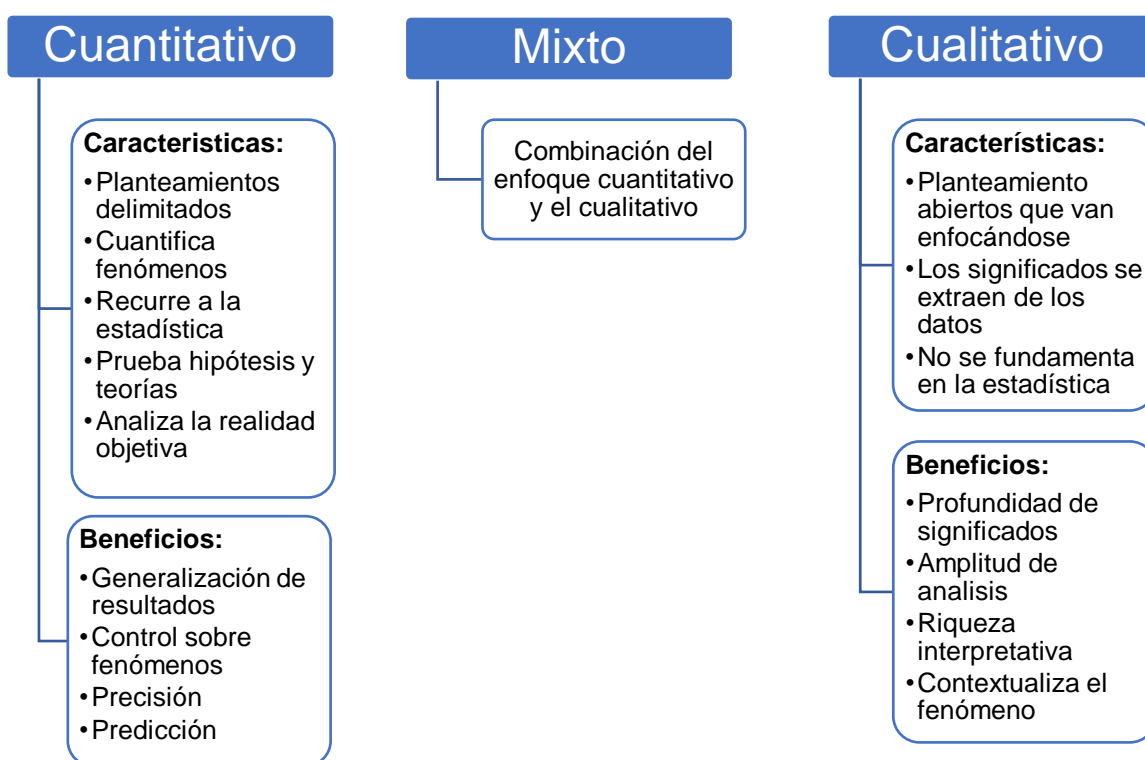
<sup>18</sup> Allan Abarca Rodríguez, “Técnicas cualitativas de investigación” (San José, CR.: UCR, 2013), 60.

Ahora bien, los enfoques mixtos:

*“(...) representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (meta inferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio”<sup>19</sup>.*

A manera ilustrativa, una síntesis de lo anterior sería de la siguiente forma fundamenta:

**FIGURA NO. 1.f.1: Resumen de enfoques**



Fuente: Elaboración propia con base en Hernández Sampieri (2014).

Para el presente estudio se considera que, por la materia y los enfoques a tratar, es preciso utilizar la metodología mixta, pues se hace necesaria la utilización de metodologías cualitativas y cuantitativas, valoradas en su conjunto para el desarrollo correcto y profundo del tema.

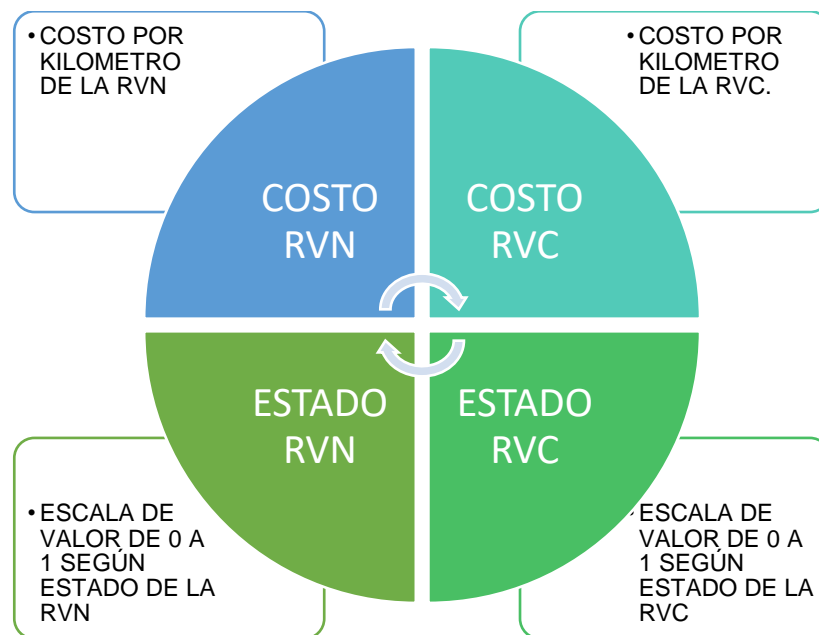
<sup>19</sup> Ibid., 534.

El propósito de esta propuesta investigativa mixta es el estudio sobre la competencia de la Red Vial Cantonal a las municipalidades, enfocado en su financiamiento y mejora. Para la rama cuantitativa se busca describir la Red Vial Cantonal y nacional, por medio de la recolección y análisis de datos sobre variables como lo son: la longitud de la RVC y RVN, su estado (sea muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo), y composición material (asfalto, cemento, tierra, lastre, entre otros); utilizando informes técnicos de organismos especializados, como lo son el MOPT o LANAMME.

Del mismo modo, es importante cuantificar los ingresos recibidos por parte de las municipalidades para la atención de la RVC, y su debida comparación, con los utilizados por el CONAVI para la atención de la RVN. La comparación se realizará según los ingresos recibidos en los periodos 2012 al 2020, lo cual permitirá tener un panorama del avance en el Estado de la RVC a la luz del PNT 2011-2035, la Ley No. 9329, la Ley No. 9635 y la crisis por la pandemia del COVID 19.

Conforme a lo anterior, se elaborará un caso práctico, en donde se tomará en cuenta el costo de construcción, la extensión de las vías, y el estado de la red, con el fin de clarificar de manera hipotética el monto necesario para la consecución de la construcción total de la RVC, y los años necesarios para su terminación. Se utilizará el siguiente esquema como base

**FIGURA NO. 1.f.2: Comparación de costos de la RVN y RVC según longitud/estado.**



Fuente: Elaboración propia



El cotejo de las anteriores variables permitirá verificar la hipótesis, en cuanto al desbalance de la asignación por kilómetro, y el presupuesto promedio para cada uno de este, entre la RVC y la RVN.

Asimismo, es importante la investigación en materia de gestión presupuestaria de la RVC. Este estudio se basará en datos obtenidos por el Índice de Gestión Municipal realizada por la Contraloría General de la República, el cual brindará una perspectiva de la ejecución del presupuesto destinado para ese fin, por dichos entes administrativos.

Por último, dentro de este enfoque, es menester, realizar un examen de las fuentes jurídicas que dan sustento actual al fenómeno de la descentralización y financiamiento de RVC, exponiendo un panorama actual del bloque jurídico que resguarda esta competencia.

Para la rama cualitativa se pretende desarrollar la protección constitucional de los fondos económicos asignados a las Municipalidades por leyes especiales de transferencia de competencias, a la luz de los peligros que ostenta para la descentralización pública territorial la Ley No. 9635, "*Fortalecimiento De Las Finanzas Públicas*" y la crisis de la pandemia causada por el coronavirus SARS-CoV-2, que produce la enfermedad COVID 19; además plantear la necesidad de una reforma legal a la asignación del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves, establecido en el artículo 9 de la Ley 7088. Esto se pretende conseguir por medio de la indagación y examen de datos del fenómeno objeto de estudio, que se obtendrán mediante un análisis bibliográfico, revisión de jurisprudencia, doctrina y entrevistas a expertos en la materia, siendo fundamental, para determinar las fortalezas y debilidades de la administración de esta competencia municipal, y la manera de mejorar en el tema.

En conclusión, la exposición gráfica y detallada de los resultados e indagaciones obtenidos a través de esta metodología mixta en su conjunto, consolidaría un análisis importante, sobre la efectividad real que tiene el bloque jurídico regulatorio en materia de administración de la RVC, y la evolución importante, mas no suficiente, que ha tenido en la última década.

## G) MÉTODO DE ESTUDIO

Existen diferentes alcances o tipos de métodos de estudio, como lo son descriptivo, analítico, comparativo, inductivo, deductivo, exploratorio, correlacionales, entre otros. Esta propuesta de investigación pretende realizar estudio bajo dos ángulos: descriptivo y exploratorio.

El método descriptivo es expuesto por Abreu<sup>20</sup> en los siguientes términos:

*“En este método se realiza una exposición narrativa, numérica y/o gráfica, bien detallada y exhaustiva de la realidad que se estudia. El método descriptivo busca un conocimiento inicial de la realidad que se produce de la observación directa del investigador y del conocimiento que se obtiene mediante la lectura o estudio de las informaciones aportadas por otros autores. Se refiere a un método cuyo objetivo es exponer con el mayor rigor metodológico, información significativa sobre la realidad en estudio con los criterios establecidos por la academia”.*

En este sentido se pretende realizar una descripción lo más acercada posible a la realidad de la RVC como competencia constitucional conferida de las municipalidades. Se procura detallar su evolución, el estado físico, el aparato legal y constitucional de financiamiento, su gestión por parte de los municipios, y su importancia para el desarrollo del país.

Ahora bien, los estudios con alcance exploratorio buscan lo siguiente<sup>21</sup>:

*“Los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan sólo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas”.*

Desde esta arista se pretende explorar en el fenómeno de la protección constitucional de los fondos asignados por leyes especiales de transferencia de

---

<sup>20</sup> Abreu, José Luis. El Método de la Investigación. (Daena: International Journal of Good Conscience, 9. 2014), 194-204. Consultado el 14 de julio de 2020 de: [http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9\(3\)195-204.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9(3)195-204.pdf), p. 198.

<sup>21</sup> Hernández, Roberto; Fernández Carlos y Baptista, Pilar. p. 91.

competencias, enfocado en el caso de la RVC. Este fenómeno de ser analizado a la luz de la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, y la crisis que encarna la epidemia mundial del COVID 19.

## **CAPÍTULO II: DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.**

### **A) EVOLUCIÓN HISTÓRICA JURÍDICA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES DESDE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COSTARRICENSE DE 1949.**

#### **A.1. AVANCE CON LA CONSTITUCIÓN DE 1949**

La evolución histórica de las Municipalidades hasta este momento (con excepción de la de 1917) es caracterizado por una fuerte centralización del gobierno, con escasas atribuciones municipales, y vagas disposiciones.

Con el advenimiento de la Constitución de 1949, la perspectiva cambia, al menos, en la letra de la Carta Magna. Se establece un artículo 169 que concede una competencia de “*administración de los intereses y servicios locales en cada cantón*”<sup>22</sup>; a su vez, se les confiere autonomía tanto de gobierno como política, en el numeral 170. Sin embargo, señala Jinesta Lobo (2014) que las funciones de las municipalidades no fueron jurídicamente desarrolladas, sino hasta el Código Municipal de 1970.

Estos dos decenios, según Aguilar y Pallavicini (2019) tuvieron una evolución divergente en el régimen municipal: mientras que en los años 50 el gasto en municipios (12%) creció exponencialmente más rápido que el del gobierno (10%), significando un 8%

---

<sup>22</sup> Asamblea Nacional Constituyente, “*Constitución Política (1949); 8 de noviembre 1949*”, SINALEVI: art 169. Consultado 2 de julio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)

del PIB del momento; en los años sesenta el crecimiento se desacelera drásticamente (6%), periodo que termina con una fuerte crisis. En el decenio de los cincuenta el crecimiento se debió al modelo agroexportador en una sociedad esencialmente rural; el gasto se orientó a la satisfacción de servicios básicos, mayoritariamente agrícolas. Sin embargo, para la década del 60, la inversión disminuye. El régimen municipal se deteriora por la creación de 103 instituciones públicas que absorbieron competencias municipales.

## A.2. DÉCADA DE LOS SETENTA

Todo lo anterior generó una crisis que da pie al marco en cual se desarrollan las reformas de los años setenta. Este decenio se vio circunscrito en una serie de importantes reformas, dentro de las cuales podemos citar: Primeramente, la ley No. 4340 sobre el Impuesto Territorial, mediante el cual se le cede a las municipalidades el importe recaudado del impuesto territorial; como señala Aguilar y Pallavicini *“la reforma permitió conformar un incipiente modelo de financiamiento municipal basado en recursos propios (...) el impuesto territorial se convirtió en la fuente de mayor importancia del financiamiento municipal”*<sup>23</sup>.

Seguidamente, y la más importante de todas para el régimen municipal, fue la Ley No.4574 o Código Municipal de 1970, que entra a regir hasta 1971. Con él se delimita la organización y funciones municipales, dándole contenido finalmente al artículo 169 de la Constitución Política vigente. Para Soto Zúñiga (2009) los principales aportes fueron:

- Se elimina la figura del jefe político nombrado exclusivamente por el presidente, sustituyéndolo por un ejecutivo municipal nombrado por el Concejo Municipal.
- Se expone claramente las funciones de la Municipalidad. En su artículo 4 desarrolla una lista de atribuciones que las municipalidades debían llevar a cabo, debido al deber constitucional de la administración de los servicios e intereses locales.
- Se regulaba lo concerniente a los Concejos de Distrito.

---

<sup>23</sup> Justo Aguilar y Violeta Pallavicini, 36.

- Se crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM): crea esta ley, en su artículo 19, una institución con plena personalidad jurídica y patrimonio propio.

Posteriormente, la Asamblea Legislativa, en el año 1971, aprueba la Ley No.4716, que da contenido y estructura a la Institución creada por el Código Municipal de 1970. Esta ley establece que el objeto del IFAM es “*fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal*”<sup>24</sup>.

En 1972 surge la Ley de Unión de Gobiernos Locales (UNGL), donde se le brinda personalidad jurídica y capacidad legal. La UNGL “*constituye la instancia estructural que reúne a todas las municipalidades, y que al menos formalmente, representa en forma global los intereses municipales*”<sup>25</sup>. Esta institución funciona como ente autónomo de las municipalidades, no obstante, sigue los parámetros políticos que estas fijen.

### **A.3. DECADA DE LOS OCHENTA**

El panorama de la década de los ochenta se ve enmarcado en un constante cambio para la modernización del Estado, siendo los Programas de Ajuste Estructural (PAE) su principal motor. No obstante, este período no tuvo mayor relevancia para efectos concretos en materia de régimen municipal. A pesar de, es importante recalcar que se inician una serie de estudios, que expondría preocupaciones serias sobre la capacidad efectiva que tenía las municipalidades para cumplir con sus funciones, que sirvieron de base para la época de los noventa.

En esta época, se crea la Comisión de Reforma del Estado (COREC), este órgano detecto una serie de problemas que presentaba el régimen municipal del momento dentro de los cuales estaban:

- “*Insuficiencia para atender los servicios de saneamiento ambiental.*”

---

<sup>24</sup> Asamblea Legislativa, “*Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM; 9 de febrero 1971*”, SINALEVI: art 4. Consultado 4 de julio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5742&param2=1&strTipM=TC&lResultado=3&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5742&param2=1&strTipM=TC&lResultado=3&strSim=simp)

<sup>25</sup> Justo Aguilar y Violeta Pallavicini, 41.

- *Debilidad de los ingresos tributarios, los cuales constituían en esa época alrededor del 1,2% de los ingresos tributarios del Estado. Como parte de esta debilidad señalaban la dificultad que tienen las municipalidades para incrementar sus tributos, la mala administración de los catastros, y la gestión de cobros que se realiza manualmente*
- *Tradicional fragmentación del país en 81 municipios con pocas instancias de integración resulta anacrónica y un obstáculo para que las comunidades multipliquen sus fuerzas y defiendan sus posiciones con más eficacia”<sup>26</sup>.*

Se propuso entonces una reforma en el Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal; Aguilar y Pallavicini (2019) indican que los principales puntos abordados fueron:

- Una reestructuración administrativa de y fortalecimiento de la autonomía municipal tanto política como económica de las municipalidades.
- Una reforma política en la elección del ejecutivo municipal, dejando la forma prevaeciente de la época, en la cual, el Concejo nombraba a este funcionario.
- Una reforma a la Constitución Política para dotar a los Gobiernos Locales de autonomía en aspectos tributarios.
- Elaboración de un Código Tributario Municipal.
- Una ley de planificación urbana, siendo las municipalidades las encargadas de esta.
- Se propone una reorganización del IFAM, para dar un apoyo más efectivo a los Gobiernos Locales.

#### **A.4. DECADA DE LOS NOVENTA**

En la década de los noventa, todo los anteriores estudios y propuestas, más otros venideros trajeron grandes cambios positivos, que sentaron las bases de lo que hoy conocemos como régimen municipal.

---

<sup>26</sup> Ibid., 45.

En la administración Figueres Olsen (1994-1998) y Rodríguez Echeverría (1998-2002), se continua con los esfuerzos de reforma del Estado. En estos gobiernos, se innova la funcionalidad del IFAM a lo que conocemos hoy en día.

En la administración Figueres Olsen también, se inicia la propuesta legislativa para cambiar la administración del impuesto territorial. Esta iniciativa se concreta en la Ley No. 7509 del 19 de agosto de 1995 “Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, la cual no solo cambió el nombre del impuesto, sino que traslada su administración a la municipalidad y modifica las tasas impositivas. Todo esto mejoró considerablemente las recaudaciones percibidas por las Municipalidades. En este sentido, reza el artículo 3 de dicha ley:

*“ARTÍCULO 3.- Competencia de las municipalidades*

*Para efectos de este impuesto, las municipalidades tendrán el carácter de administración tributaria. Se encargarán de realizar valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial y de administrar, en sus respectivos territorios, los tributos que genera la presente Ley. Podrán disponer para gastos administrativos hasta de un diez por ciento (10%) del monto que les corresponda por este tributo”<sup>27</sup>.*

En el año 1998 se establece el segundo Código Municipal de Costa Rica, la Ley No. 7794 de 30 de abril de 1998. De acuerdo con Aguilar y Pallavicini, esta norma incorpora una serie de 5 elementos sustantivos que permitieron optimizar la organización y funcionamiento de las Municipalidades:

- La elección directa del alcalde.
- Se eliminan tutelajes que tenía la ARESEP sobre el Concejo Municipal
- Creación de los Concejos Municipales de Distrito
- Replanteamiento del Concejo Municipal, como autoridad que regula los precios, patentes y servicios privados que contribuyen o retribuyen a los servicios municipales.
- Facultad de los Concejos Municipales de crear empresas de servicios municipales.

---

<sup>27</sup> Asamblea Legislativa, “Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles; 19 de junio 1995”, SINALEVI: art 3. Consultado 4 de julio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26598&nValor3=89982&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26598&nValor3=89982&strTipM=TC)

Sin embargo, para el autor Jinesta Lobo:

*“(...) lo que se echa de menos es la atribución de competencias exclusivas y excluyentes de los municipios, con lo que, en la mayoría de los casos, se produce una concurrencia o trasposición de competencias y potestades con la Administración central o estrictamente estatal y algunas instituciones autónomas que forman parte de la Administración descentralizada por servicios o funcionalmente (...)”<sup>28</sup>.*

Para el año de 1999 se crea el Concejo Nacional de Vialidad (CONAVI) mediante el decreto ejecutivo No. 27917-MOPT del Ministerio Obras Públicas y Transportes (1999) se indica que será el CONAVI el responsable de las construcciones pertinentes de la red vial nacional, mientras que el Municipio será el encargado de la Red Vial Cantonal con la asistencia técnica y de apoyo de la división de obras públicas del MOPT.

Posteriormente, el Decreto Ejecutivo No. 40687 adiciona en su artículo 3 la exclusiva competencia al Ministerio de Obras Públicas y Transportes para:

*“ejercer la fiscalización y la rectoría técnica en materia de infraestructura vial, en virtud de lo cual debe asesorar y coordinar, con los Gobiernos Locales, sobre las regulaciones técnicas y logísticas indispensables que atañen a la adecuada funcionalidad de la Red Vial Cantonal, considerada por separado y en integración con la red vial nacional.”<sup>29</sup>*

---

<sup>28</sup> Ernesto Jinesta Lobo, 131.

<sup>29</sup> Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 40687-MOPT: Reforma Organizativa y Funcional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes; 19 de setiembre 2017”, Sinalevi: art 3, consultado 07 de abril 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85192&nValor3=110079&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85192&nValor3=110079&strTipM=TC)



## **B) ANÁLISIS DEL PROCESO DE REFORMA AL ARTÍCULO 170 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LEY GENERAL DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO A LAS MUNICIPALIDADES, LEY NO. 8801.**

### **B.1. ASPECTOS GENERALES**

En el año 2001 se crean dos leyes de suma importancia para el financiamiento de la Red Vial Cantonal. Primeramente, la creación de la ley No. 8114 *“Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias”* que brinda las herramientas para el financiamiento de la Red Vial Cantonal por medio de la creación del Fondo Vial Nacional y la adición del artículo 5 inciso b) el destino de los montos recaudados del impuesto a los combustibles a la *“Caja Única del Estado”* a cargo de la Tesorería Nacional para que los mismos se utilicen en la atención de las vías cantonales. Ese fondo vial nace originalmente con *“el 30% del impuesto a los combustibles, dado que el resto se ocupa para otros gastos del Estado, y se destina para todas las vías del país, ya sea a través del MOPT por medio del CONAVI para la atención de las carreteras nacionales o, a las municipalidades para los caminos cantonales.”*<sup>30</sup>

Adicionalmente, en el año 2001 la Asamblea Legislativa emite la reforma al artículo 170 de la Constitución Política por medio de la Ley No.8106. La misma plantea la asignación de un 10% de los ingresos calculados para el año económico que corresponda, hacia las Municipalidades. Asimismo, como contrapartida establece que la ley determinará las competencias que serán trasladadas del Poder Ejecutivo a los Gobiernos Locales para la correcta distribución de los recursos.

De igual forma se adiciona un transitorio para que en lo consecuente, la asignación presupuestaria se realice de manera progresiva, a razón, de uno coma cinco por ciento (1,5%) por año hasta completar el diez por ciento (10%) total.

---

<sup>30</sup> Gilberto Badilla Jiménez, *“Manual para Juntas Viales Cantonales, San José, Costa Rica: MOPT Gestión Municipal, 2009”*. Consultado 12 de abril, 2020 <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/516ad756-fd6c-4ad2-953c-a6302b2776c1/MANUAL-PARA-JUNTAS-VIALES-CANTONALES.pdf?MOD=AJPERES>

## B.2. REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 170

Los motivos que originaron este proyecto de ley están consignados en las actas de la Comisión Especial de Reforma al artículo 170 Constitucional del año 2000, como en el dictamen de comisión confeccionado. El acta de la Sesión Plenaria No. 087, celebrada el miércoles 25 de octubre del 2000, nos permite observar los motivos que propician la reforma.

En palabras del diputado Walter Céspedes Salazar:

*“La reforma constitucional, para otorgarle un porcentaje fijo del presupuesto nacional a los Gobiernos Locales, que es un afán de la descentralización y el fortalecimiento de los regímenes locales, es una aspiración que tiene más de veinticinco años de estarse conversando en el país. Desde la promulgación del Código de 1992, se tendía a este fortalecimiento del gobierno local, con la aspiración de una reforma en esta orientación. Esta reforma al 170 no solamente la necesita el pueblo de Costa Rica, sino que hace años debió haberse aprobado esta reforma. Porque no se le debe tener miedo a la descentralización, no se le debe tener miedo a que el pueblo es el que tenga el control político. el que sea el pueblo el que diga a qué hora va a ser, cuando las va a hacer y cómo. Ese poder, que sean las mismas comunidades las que se encarguen del desarrollo directamente sin consultar, sin manejos políticos, sin intermediarios, es lo que siempre hemos anhelado, esta comisión, este plenario y todos los diputados sin excepción, estamos avalando esta reforma concertada. Una reforma que reúne el criterio y opinión de todos los diputados aquí representados. Esta reforma le permite al Gobierno, al próximo gobierno y todos los que vengan, le permite a este Plenario darle y desprenderse de una parte del presupuesto nacional para ponerlo en manos del pueblo representado en las Municipalidades.”<sup>31</sup>*

En el mismo orden de ideas, otros diputados del momento formulan diversos argumentos a favor de la reforma constitucional como un intento del Estado por consolidar

---

<sup>31</sup> Asamblea Legislativa, “Acta de Sesión Plenaria N. 087, período de Sesiones Ordinarias, Tercera Legislatura, miércoles 25 de octubre del 2000”, Departamento de Servicios Parlamentarios, Unidad de Actas, p. 25.

una debida descentralización y fortalecimiento del gobierno local, extendiendo el alcance de las Municipalidades en el eje de sus competencias y en la forma de atender de primera mano diversos servicios.

En este sentido comenta el Diputado Otto Guevara Guth:

*“Este proyecto es histórico, esta Asamblea Legislativa va a pasar a la historia como la Asamblea comprometida con la descentralización. En el artículo 170, se establece como piso en relación con los ingresos que se trasladarán a las municipalidades, relacionado con competencias. La lógica detrás de esta transferencia de recursos es que las Municipalidades se le transfieran competencias. Mañana no nos va a ser extraño, ver a las municipalidades involucradas en las juntas de educación, en el nombramiento de los profesores que dan clases en los centros educativos de esas corporaciones municipales. Tampoco nos va a extrañar que las Municipalidades tengan los recursos adecuados para enfrentar el mantenimiento vial, manejar centros de salud y así una gran cantidad de competencias, que a lo largo de los años durante muchas décadas el poder central las había concentrado el mismo”.*<sup>32</sup>

Consecuentemente, el diputado Alex Sibaja Granados, comenta en relación con el proceso histórico vivido para alcanzar la discusión parlamentaria de la descentralización del Estado:

*“Hoy, se da en primer debate una reforma que ha estado por más de catorce años en el Parlamento costarricense. Hoy se cierra un capítulo de entendimiento político, pero hoy inicia el concepto y el nuevo modelo de desarrollo costarricense. Abandonamos el centralismo, abandonamos el modelo de desarrollo de más de cien años debido y de muchas instituciones en la democracia costarricense e iniciamos el paso a la descentralización, a la desconcentración de competencias”.*<sup>33</sup>

En relación con el segundo debate sobre el proyecto de reforma al 170 constitucional, los argumentos discutidos en plenario logran resumirse en la postura mantenida por el Diputado Guillermo Constenla Umaña:

*“El proyecto de ley viene a ser una reforma del Estado necesaria en este tiempo;*

---

<sup>32</sup> Ibid., 28.

<sup>33</sup> Ibid., 32.

*ya no es posible que, desde el gobierno central, sin el conocimiento preciso de las necesidades, se estén tomando decisiones que perfectamente pueden ser tomadas desde los Gobiernos Locales”<sup>34</sup>*

Es así, cómo podemos determinar que el espíritu de los legisladores que impulsa la reforma constitucional al artículo 170 deviene de la necesidad de una debida descentralización del Estado, de sus competencias y del fortalecimiento del Gobierno local, a través, de la asignación de nuevas competencias con fondos consecuentes para su financiamiento, una reforma que como logra extraerse de los comentarios realizados por los legisladores del momento, deviene de un proceso histórico de más de diez años para su aprobación.

El proyecto de ley 13.735 plasma en sus motivos un desplazamiento del Estado hacia un nuevo modelo de descentralización, de traslado de competencias a las Municipalidades hacia una verdadera autonomía del municipalismo en sus funciones.

*“Podemos afirmar con certeza y justificada razón, que el futuro de nuestro país está en las Municipalidades, por cuanto el ejercicio en sí del Gobierno local lleva implícito una autonomía total y absoluta en la toma de decisiones. Su descentralización permite una mayor toma de decisiones ya que el desarrollo local, implica un proceso de todos los niveles del Cantón. El mejoramiento de la calidad de vida es el fin ulterior y corolario de todo este proceso y como resultado de la participación de la sociedad civil como tal, ya sea a través de asociaciones de desarrollo comunal, juntas de vecinos, juntas escolares, comités de salud, comité de deportes, Concejo de Distrito, etc.”<sup>35</sup>*

En cuanto al proceso legislativo para la correspondiente aprobación del proyecto de ley 13.735 se consultó, como consta en las actas del expediente legislativo; a las distintas federaciones de municipalidades, al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, así, como la correspondiente consulta preceptiva de constitucionalidad a la Sala Constitucional, la cual formuló algunas conclusiones sobre

---

<sup>34</sup> Asamblea Legislativa, “Acta de Sesión Plenaria N.158, período de Sesiones extraordinarias, Tercera Legislatura, lunes 16 de abril del 2001”, Departamento de Servicios Parlamentarios, Unidad de Actas, 33.

<sup>35</sup> Asamblea Legislativa, “Proyecto de ley, Reforma al artículo 170 de la Constitución Política, 24 de enero 2000”, Trámite de la Ley y Control Político. Consultado 02 de mayo 2020, [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Consultas\\_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx)

dicho proyecto:

*“De estas palabras se deduce que lo principal es instrumentar una descentralización de funciones, pasando al orden local las que hoy día están en manos del Poder Ejecutivo, y complementariamente, transferir recursos financieros a las municipalidades, para que se encarguen de prestar esos servicios o de administrar esas competencias”<sup>36</sup>.*

La Sala Constitucional se apega a los motivos que dan origen al proyecto, estipulando que el pilar central del mismo es precisamente la descentralización de las funciones, para que sean las corporaciones municipales las encargadas de brindar dichos servicios como consecuencia de la asignación presupuestaria paulatina plasmada en el transitorio de la reforma.

Asimismo, del escrutinio y discusión realizado al proyecto No.13735, la Sala Constitucional ha mencionado sobre el contenido propuesto para el artículo 170, que el mismo está incentivando una reforma del Estado debido a que el mismo se decanta por un debilitamiento del Poder Ejecutivo en beneficio del municipalismo, por medio de la asignación presupuestaria de los fondos públicos y el Presupuesto ordinario de la República:

*“Del análisis de las intervenciones de los diputados, la Sala deduce que por la aplicación del contenido propuesto para el artículo 170 constitucional, se está impulsando una reforma del Estado, puesto que se impulsa, con toda claridad, un total debilitamiento del Poder Ejecutivo a favor de los Gobiernos Locales y una alteración de la forma como se van a distribuir los fondos públicos”<sup>37</sup>.*

La Sala Constitucional realiza un pronunciamiento sobre la transferencia de competencias en relación con su alcance para no atentar contra la autonomía constitucional de las municipalidades contemplada en el artículo 170 y 175. A partir de estas ideas, la Sala expresa las siguientes conclusiones:

*“a) que transferir fondos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades del país, pura y simplemente, no resulta inconstitucional b) la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo hacia las municipalidades, no*

---

<sup>36</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “consulta legislativa sobre el proyecto de Ley de “Reforma al artículo 170 de la Constitución Política: Resolución N°10134 - 2000, 8:57 horas”. Expediente: 00-009236-0007-CO, considerando V.

<sup>37</sup> Ibid., considerando VI.

*puede ir más allá de lo que resulten ser intereses y servicios locales, límite constitucional de su jurisdicción; c) la ley que disponga el traslado de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, no podrá alterar el equilibrio constitucional de los Supremos Poderes del Estado, ni el balance en la administración de lo que es nacional y lo que es local; y d) esa misma ley no podrá imponerle a las municipalidades, en el carácter de gobierno local, hacer o ejecutar planes o proyectos concretos, porque hacerlo podría implicar que se invada, indebidamente, la autonomía municipal”<sup>38</sup>.*

Por tanto, la reforma al artículo 170 tuvo un alcance importante ya que permitió varios avances puntuales. Sentó, primeramente, las bases para la descentralización de competencias del Ejecutivo al gobierno local y propició una asignación de recursos progresiva a las Municipalidades con los cuales financiar oportunamente la prestación de los servicios encomendados, asimismo, la norma afianza el sentido de autonomía municipal y la eventual creación de una ley marco de transferencia de competencias.

Otro avance importante, es la creación de un compromiso legislativo en unión con el Poder ejecutivo, sobre la creación de leyes que permitan el traslado de competencias paulatino, a razón, de 1,5% hasta completar el diez por ciento establecido por ley. Sobre lo anterior, es importante recalcar el criterio de la Sala Constitucional (Resolución N° 10878 - 2013) de no considerar lo anterior, como un vicio de inconstitucionalidad por omisión debido al aspecto temporal que lleva la falta de modificaciones pertinentes para la asignación y traslado de competencias, sino a que dicho “atraso” se debe a la complejidad que conlleva el desarrollo legislativo de la reforma constitucional.

En relación con ello, la Sala Constitucional en término de una acción de constitucionalidad analiza algunos de los principales alcances de dicha ley:

*“Con el objeto de propiciar una descentralización del poder, se propone el fortalecimiento del régimen municipal, lo cual implicaría un proceso de transferencia de competencias del Gobierno Central y de los entes descentralizados (sic) por servicio a las municipalidades. De esa forma, las municipalidades participarían más activamente en la prestación de los servicios públicos. Con lo cual no sólo se mejoraría la calidad en la prestación de esos*

---

<sup>38</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: Resolución N°10382 – 2005, 14:51 horas”: Exp. 05-003324-0007-CO, considerando III. Consultado 10 de julio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-322929>

*servicios, sino que se robustecería la democracia costarricense. Ello en el tanto las municipalidades son consideradas la "base" de nuestra democracia y, particularmente de la democracia participativa: a través de ellas el ciudadano puede participar en la gestión directa de los asuntos que le atañen. La descentralización territorial se postula como una forma de aumentar la participación democrática de la población en la solución de sus problemas más cercanos. El ciudadano no sólo recibiría los servicios públicos sin tener que desplazarse, sino que adquiriría un poder de decisión sobre la definición de elementos de ese servicio y, sobre todo, la posibilidad de ejercer un control sobre su prestación. Todo lo cual sería obra de la cercanía entre Administración Local y ciudadano y las mejores posibilidades de comunicación entre ambos.*"<sup>39</sup>

Sin embargo, la anterior reforma no era suficiente, según el criterio de Ernesto Jinesta Lobo (2014), el cual indica la necesidad de promulgar una ley general de transferencia de competencias que establezca puntualmente los objetivos, criterios de distribución, condiciones, requisitos, sujetos y la manera de implementar el proceso a realizarse sobre la transferencia de competencias:

*"Ese instrumento normativo debe ser cuidadosamente confeccionado y redactado, puesto que, va a ser el norte aplicativo e interpretativo de las siete leyes específicas y anuales posteriores para alcanzar la meta final de la asignación mínima del 10% del presupuesto ordinario de la república a las entidades municipales. Hablamos de siete leyes especiales por cuanto el transitorio de la reforma constitucional parcial indica que la asignación del 10% será progresiva a razón de un 1,5% anual hasta completar ese mínimo, de modo que en los seis primeros años el porcentaje anual asignado será del 1,5% y en el séptimo año ascenderá a un 1%."*<sup>40</sup>

En concordancia, la Sala Constitucional puntualizó en los votos 3493-2002 y 16599-2006 el procedimiento a seguir para el correcto cumplimiento de la norma transitoria estipulada con la reforma del 2001. Por ende, se insta que la misma debía ser mediante ley, ya que tenía una afectación directa presupuesto nacional; y que la norma que aprueba el traslado de la asignación presupuestaria deberá indicar necesariamente el traslado de las competencias que se realizará.

---

<sup>39</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, "Acción de Inconstitucionalidad Resolución N°10878 - 2013". Expediente 10-004478-0007-CO". Consultado 10 de julio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-587177>

<sup>40</sup> Ernesto Jinesta Lobo, 124.

### **B.3. CREACIÓN DE LEY GENERAL DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO**

Lo anterior, dio pie a la realización de la ley No. 8801 de 28 de abril del 2010: “*Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades*” por medio de la cual se establecen una serie de principios y disposiciones generales para ejecutar en concordancia con el numeral 170 constitucional.

Esta norma surge del proyecto de ley No.17297, para la creación de una ley general para el fortalecimiento de los Gobiernos Locales en relación con la transferencia de competencias. El proyecto de ley expone los motivos que dan origen al mismo, indicando:

*“El Gobierno de la República de Costa Rica, decidió emprender un Programa de Fortalecimiento institucional del Estado costarricense, incluyendo los cambios que deben producirse para mejorar la acción estatal en el espacio local. El objetivo de esta política gubernamental es reconfigurar el papel del Estado, de modo tal que se disminuya la centralización de la gestión gubernamental para permitir a las municipalidades ocupar un lugar preponderante en el desarrollo de sus comunidades, dotándolas de nuevas competencias y recursos”<sup>41</sup>.*

En la misma línea, las actas de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo exponen los criterios para la creación de la ley No.8801, que surge por medio del proyecto de ley No.17297 El mismo desde su discusión en comisión plantea la necesidad de la creación de una ley marco que defina todo el proceso de transferencia de competencias concretado en 2001. En palabras del diputado Roberto Gallardo:

*“La Ley General para el fortalecimiento de los Gobiernos Locales pretende concretar la voluntad expresada en la reforma al 170 de la Constitución Política, reforma que nace de esa voluntad de todas las agrupaciones políticas por apoyar la descentralización pero que, no ha sido concretada como la reforma misma*

---

<sup>41</sup> Asamblea Legislativa, “*Proyecto de ley General para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, 25 de febrero 2009*”, Trámite de la Ley y Control Político. Consultado 14 de mayo 2020, [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Consultas\\_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx)



*solicitaba en leyes que implementen esta transferencia de manera total*<sup>42</sup>.

La reforma del artículo 170 constitucional fijó un proceso de descentralización paulatino de las competencias trasladadas del Poder Ejecutivo a las municipalidades, sin embargo, transcurrido más de nueve años, nuestro país no logró concretar la realización de una ley como la que se discute. El señor Fabio Molina indica:

*“Este no es un proyecto de corte centralista, es un proyecto de corte consensuado entre el Poder Ejecutivo, MIDEPLAN, IFAM, las organizaciones del sector y en todo esto creemos que hay otros ensambles importantes. Al buscar este proyecto transferir competencias y recursos, que es enriquecer a los Gobiernos Locales con nuevas tareas y nueva plata, se da en un momento en que esta Comisión de Asuntos Municipales impulsa el cambio del Código Municipal.”*<sup>43</sup>

En la misma línea, la Procuraduría General de la República (PGR) atiende ante una opinión consultiva el criterio seguido por la Sala Constitucional en atención a la consulta de constitucionalidad sobre el proyecto 17.297, en la cual menciona:

*“El objeto de la reforma es modificar el régimen constitucional de balance que existe, entre las competencias nacionales y las municipales o locales, mediante la transferencia de competencias que hoy en día están en manos del Poder Ejecutivo y la (sic) de recursos financieros a los Gobiernos Locales, lo que se logra por una doble vía: asignando un diez por ciento del Presupuesto Ordinario de la República y encargando a las municipalidades de atender aquellos asuntos del Poder Ejecutivo que, anualmente y por medio de una Ley de la República, se le encargue al régimen municipal.”*<sup>44</sup>

La ley No.8801 permitió fijar los parámetros para el debido proceso de transferencia de competencias. Una ley marco en concordancia con lo estipulado por la reforma constitucional del 2001 al artículo 170 que significó *“un punto de inflexión en la gestión de*

---

<sup>42</sup> Asamblea Legislativa, Comisión Permanente de Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo “Acta de la Sesión Ordinaria N.22, período de Sesiones extraordinarias, martes 14 de abril del 2009”, Departamento de Servicios Parlamentarios, Unidad de Actas, 185.

<sup>43</sup> Ibid., 187.

<sup>44</sup> Procuraduría General de la República, “Opinión Consultiva OJ-096-2009 sobre Ley General de para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, 13 de octubre 2009”. Sinalevi. Consultado 14 de mayo de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16072&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16072&strTipM=T)

la administración del desarrollo local, porque permite establecer las pautas o reglas del juego para orientar la gestión pública mediante la fiscalización y participación social<sup>45</sup>.

#### **B.4. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA LEY GENERAL DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO A LAS MUNICIPALIDADES, LEY NO. 8801**

El objeto de la Ley General de Competencias radica principalmente en el establecimiento de los “principios y disposiciones” de lo ya indicado por la reforma al artículo 170 constitucional. Es decir, es una ley marco que pretende establecer las disposiciones generales sobre la transferencia de recursos y competencias a las Municipalidades como parte del proceso de descentralización del Estado, siendo este, el principal propósito contenido en la ley “*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.*”<sup>46</sup>

Asimismo, la ley No 8801 establece una serie de principios sobre el proceso de transferencia de competencias, siendo estos:

**“Subsidiariedad:** las competencias municipales serán ejercidas de manera subsidiaria y temporal por la Administración Pública central o descentralizada, cuando de manera excepcional lo amerite el interés público y la protección de los derechos de los vecinos de un cantón.

**Complementariedad:** la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades permitirá el ejercicio concurrente de competencias, cuando sea necesario, para garantizar la mejor prestación de los

---

<sup>45</sup> Luis Fernando Fernández, Rafael Evelio Granados y Ricardo Rodríguez Barquero, “DESCENTRALIZACIÓN Y CAMINO HACIA LA GOBERNANZA EN EL CANTÓN DE COTO BRUS”, Perspectivas Rurales. Nueva época, N°20 (2010): 142, consultado 15 de abril, 2021, <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/download/10885/13732/>

<sup>46</sup> Asamblea Legislativa, “Ley N°8801, ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades del 4 de mayo de 2010”, Sinalevi, consultado el 18 mayo de 2020,

¿[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855&strTipM=TC)

*servicios públicos a los vecinos y el equilibrio entre la Administración Pública nacional y la administración pública municipal.*

**Equidad:** *la distribución de los recursos del Estado hacia los Gobiernos Locales será proporcional y adecuada a las necesidades y capacidades de cada municipalidad, así como al ámbito, los alcances y la cobertura de las competencias, atribuciones y servicios descentralizados.*

**Gradualidad:** *el proceso de descentralización se ejecutará de manera gradual, progresiva y ordenada, conforme a los criterios aquí dispuestos, para permitir la transferencia de recursos nacionales hacia los Gobiernos Locales, una clara asignación de competencias a los Gobiernos Locales y asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios municipales.*

**Asimetría:** *el proceso de descentralización tomará en cuenta las diferencias existentes entre cada municipalidad, respecto de su capacidad de gestión efectiva para prestar servicios básicos a los vecinos o la construcción de obras públicas urgentes, fomentará la homologación de las competencias ejercidas por todos los Gobiernos Locales y definirá criterios objetivos para asignarlas de manera equitativa y progresiva.*

**Permanencia:** *la descentralización es una política permanente de Estado, de orden público y vinculante para la Administración Pública central.*

**Democratización:** *la descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los Gobiernos Locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.*

**Integración regional:** *el proceso de descentralización promoverá la integración de los intereses y servicios de cada cantón con los de los cantones vecinos, conforme a sus características naturales; impulsará la mejor planificación y ordenación del territorio, la mejor distribución de la población y la más justa distribución económica y social de la riqueza.*

**Financiamiento:** *cada ley especial especificará cuáles competencias se transfieren, las reglas sobre su ejercicio y los fondos necesarios para ejercerla.*<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid., artículo 3.

#### b.4.1. Ejercicio Asociado de las Competencias Municipales

La LGTC indica que las Municipalidades podrán ejercer juntamente con otras instituciones públicas o Gobiernos Locales, distintos proyectos con fines de interés cantonal. Así lo establece en el artículo número 4:

*“a) Mediante convenio suscrito al efecto, una vez que la titularidad de la competencia sea asumida por la municipalidad esta podrá ser ejercida con los otros Gobiernos Locales o con otras instituciones públicas para cumplir fines locales, regionales o nacionales.*

*b) El ejercicio colectivo de las competencias municipales no causa su renuncia ni su transferencia.*

*c) Las municipalidades podrán ejercer sus competencias e invertir sus fondos por intermedio de las confederaciones y federaciones municipales, así como por las ligas de municipalidades.*

*d) Las competencias municipales serán ejercidas de manera que se cumpla el plan de desarrollo municipal y en lo aplicable el Plan nacional de desarrollo, sin perjuicio del principio de autonomía municipal.”<sup>48</sup>*

En relación con lo anterior, la opinión jurídica 055-J realizada a la PGR sobre el particular ha mencionado la posibilidad que tienen las municipalidades de realizar juntamente con otras municipalidades o instituciones proyectos para la satisfacción de intereses locales, como lo es propiamente la atención de las vías cantonales, en ese sentido se ha indicado:

*“En primer lugar, porque son instrumentos a través de los cuales los miembros pueden enfrentar dificultades comunes que sobrepasan su capacidad o sus posibilidades individuales y separadas de actuación, sin que sea necesario que intervenga el poder central. En este aspecto, cumplen una función integradora de la estructura estatal descentralizada y permiten que los entes territoriales aborden, en común, la solución de aquellos problemas. En segundo lugar, porque son mecanismos que permiten unir las fuerzas de sus miembros para robustecer sus posiciones en sus relaciones con el poder central. Por lo tanto, son herramientas*

---

<sup>48</sup> Ibid., artículo 4.

*destinadas a cumplir una función equilibradora de las relaciones de cooperación vertical, puesto que cuando la cooperación vertical se lleva a cabo, ésta no se realiza de modo bilateral sino multilateral, con todos los integrantes interesados.”<sup>49</sup>*

#### b.4.2. Proceso de Transferencia de recursos y competencias

La LGTC define que en todo lo pertinente a la coordinación y concertación con las Municipalidades sobre la transferencia de competencia se hará por medio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) quien es la autoridad responsable del Poder Ejecutivo.

De tal forma, el MIDEPLAN según el artículo 5 de la Ley general de competencias es a quién le compete proponer las competencias y recursos a transferir para las Municipalidades, así, como cualquier anteproyecto de ley sobre el tema.

Sobre dichas competencias, la ley general establece:

*“(…) Dentro de este proceso, el Poder Ejecutivo podrá implementar planes, programas o proyectos que permitan verificar la idoneidad de los Gobiernos Locales, para asumir nuevas competencias y recursos. Lo anterior con mecanismos de apoyo permanente al mejoramiento de la gestión municipal, sin perjuicio de la autonomía municipal y en concordancia con los alcances del artículo 170 constitucional.”<sup>50</sup>*

Es importante indicar, que en relación al proceso de coordinación se crea por medio del artículo número 6 de la ley en análisis, la creación de un concejo consultivo que atienda todo lo pertinente sobre el tema, el mismo se encuentra conformado de la siguiente forma, *“un representante del IFAM, un representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, un representante de la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, una representante de la Red de Mujeres Municipalistas, un representante de CONADECO, un representante*

---

<sup>49</sup> Procuraduría General de la República, “Opinión Jurídica 055-J, 8 de setiembre, 2011”. Sinalevi: consultado 15 de abril, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16829&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16829&strTipM=T)

<sup>50</sup> Asamblea Legislativa, “Ley N°8801, ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades del 4 de mayo de 2010”. Artículo 5.

del Ministerio que transferirá sus competencias y un representante de las federaciones de municipalidades designado por ellas.”<sup>51</sup>

#### b.4.3. Normas para la Transferencia de Recursos

El impacto de la reforma al artículo 170 constitucional reviste de una importancia innegable en el sistema normativo costarricense, siendo tal que dicha norma regula las competencias municipales de las nacionales, garantizando la autonomía municipal en la función de atender y satisfacer los servicios e intereses locales: *“De estas palabras se deduce que lo principal es instrumentar una descentralización de funciones, pasando al orden local las que hoy día están en manos del Poder Ejecutivo, y complementariamente, transferir recursos financieros a las municipalidades, para que se encarguen de prestar esos servicios o de administrar esas competencias.”*<sup>52</sup>

Para la transferencia de dichas competencias se establecen una serie de normas en relación con los recursos para la atención de estas, definidos por el artículo 170 y posteriormente por el artículo 9 de la LGTC:

*“a) Las competencias a transferir serán determinadas en las leyes especiales a que se refiere el transitorio de la reforma del artículo 170 constitucional.*

*b) Serán transferibles todas las competencias del Poder Ejecutivo financiadas con programas del presupuesto nacional, que sean susceptibles de ejercerse localmente y que no estén asignadas específicamente a dicho Poder en la Constitución Política, se exceptúa lo concerniente a las materias de salud y educación que no podrán ser transferibles.*

*c) La transferencia de recursos se hará paulatinamente, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos y gastos de la República en cada ley especial y de manera acumulativa hasta completar al menos un diez por ciento (10%).*

---

<sup>51</sup> Ibid., artículo 6.

<sup>52</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Legislativa: voto 10134-2000; 17 de noviembre, 2000 8:58 horas”, expediente 00-009236-0007-CO, considerando V, consultado 15 de abril, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-133279>.

*d) Dispuesta la transferencia, las competencias son asumidas por los entes locales como propias y a su entera responsabilidad.*

*e) Los aspectos de carácter laboral se regularán por lo que al efecto dispone el Estatuto de Servicio Civil, el Código Municipal y el Código de Trabajo, según corresponda.*

*f) El traslado de las competencias entrará en vigor a partir del primero de enero del año en que se contemple el traslado de los recursos.*

*g) La transferencia de competencias es incondicionada y solo podrá coordinarse su definición y traslado efectivo con el ministro de Planificación y Política Económica.”<sup>53</sup>*

En concordancia, con el giro de los fondos estos deberán hacerse en tres tractos (enero, abril y julio) de cada año, siendo responsable la Tesorería Nacional del giro pertinente de los mismos.

#### b.4.4. Participación ciudadana

La participación ciudadana es un elemento importante que se introduce con la promulgación de la LGTC No 8801, el cual plasma en una serie de artículos las disposiciones principales en relación con la forma de participación de los administrados en la atención de las vías cantonales. Esta ley marco prevé el involucramiento de la sociedad en los temas que le son interés directo, lo cual fomenta la democratización de los procesos municipales. Este proceso se muestra en el artículo 14 de la ley en comentario “*Las municipalidades adoptarán procedimientos para que los munícipes y sus organizaciones sociales puedan tener acceso a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos, que se transfieran en virtud de esta Ley.*”

Por otra parte, los objetivos de la participación de los vecinos cantonales en el presupuesto municipal se definen también por la ley No. 8801:

---

<sup>53</sup> Asamblea Legislativa, “Ley N°8801, ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades del 4 de mayo de 2010”, Artículo 9.

*“a) Democratizar las decisiones en torno a los proyectos que desarrollará la municipalidad. b) Empoderar a los munícipes en la formulación y la preparación del presupuesto municipal. c) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y selección de los proyectos. d) Propiciar un balance adecuado entre el número e importancia de los proyectos por barrio o distrito. e) Fiscalizar el cumplimiento del plan de gobierno municipal, en relación con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la reducción de la pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón o de la región. f) Fiscalizar el uso correcto de los fondos públicos municipales.”<sup>54</sup>*

## **B.5. CREACIÓN DE LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA DE LA RED VIAL CANTONAL NO.9329**

Producto del proceso legislativo en relación con la transferencia de competencias, surge la ley 9329 “Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, convirtiéndose en la primera ley de transferencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades. Lo anterior, con estricto apego a lo que estipulaba previamente la Ley No.5060 y ley No. 8801, que demarcan la atención y administración de la Red Vial Cantonal como parte de las competencias que ostentan las municipalidades según la circunscripción territorial que corresponda.

En el mismo orden de ideas, la competencia sobre la Red Vial Cantonal queda establecida en la Ley No. 9329, específicamente en los numerales 1 y 2:

*“La presente ley tiene como finalidad transferir a los Gobiernos Locales la atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal regulada en la Ley N°5060, Ley General de Caminos Públicos, de 22 de agosto de 1972, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 170 de la Constitución Política y las disposiciones*

---

<sup>54</sup> Ibid., Artículo 16.



*contenidas en la Ley N.º 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, de 28 de abril de 2010.”<sup>55</sup>*

Consecuentemente, el Poder Ejecutivo mediante el “Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal” regula la competencia municipal en relación con la gestión vial cantonal.

*“El objeto del presente Reglamento es regular la Ley No. 9329 en lo que respecta a las competencias municipales en gestión vial, las competencias de clasificación de la red vial, rectoría técnica, fiscalización y gestión de cooperación internacional que debe ejercer el MOPT; así como la asesoría y coordinación que debe desarrollar en el marco de acción de esas competencias. Este Reglamento aplica al MOPT, a las municipalidades y a los concejos municipales de distrito”<sup>56</sup>.*

Sobre el mismo tema, el artículo 3 del reglamento, en concordancia, con lo estipulado por la ley No. 9329 y No.5060 menciona que la atención de la Red Vial Cantonal será de forma plena y exclusiva de los Gobiernos Locales, a quienes les corresponderá *“planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo de cada municipio.”<sup>57</sup>*

Por ende, la ley 9329 es la primera ley de transferencia de competencias para las municipalidades. De la misma, se desprenden reformas de importancia para dotar de herramientas a las municipalidades, en la adecuada atención de las redes viales cantonales y en el establecimiento de una fuente de recursos para su financiamiento. Entre ellas es importante mencionar la reforma al artículo 5 de la ley 8114 (Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias), que establece una redistribución del impuesto único a los combustibles, asignando un 22,25% del monto recaudado con destino a las

---

<sup>55</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No. 9329: Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, 15 de octubre de 2015”, La Gaceta, No 226 (20 noviembre 2015): artículo 1.

<sup>56</sup> Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo N°40137-MOPT: Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal; 23 de febrero de 2017”, MOPT. Consultado 21 de junio 2020, [https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/d170f9f4-0817-4061-8b7a-f8d97cc2b2c0/DECRETO+N+40137-MOPT+\(REGLAMENTO+A+LA+LEY+N+9329\).pdf?MOD=AJPERES](https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/d170f9f4-0817-4061-8b7a-f8d97cc2b2c0/DECRETO+N+40137-MOPT+(REGLAMENTO+A+LA+LEY+N+9329).pdf?MOD=AJPERES)

<sup>57</sup> Ibid., artículo 3.

municipalidades para la atención de la red vial. Lo anterior brinda de contenido económico a la transferencia de competencias según lo estipulado por la reforma constitucional al artículo 170.

Aunado a lo anterior, se determina que dichos recursos y su destino, serán sometidos a discusión de las Juntas Viales Cantonales conformadas por representantes del gobierno local y de los habitantes del cantón respectivo quienes propondrán al Concejo Municipal un informe para la utilización de los recursos de la ley 8114.

Asimismo, se suprime la potestad del MOPT para colaborar con las Municipalidades en la atención de la red cantonal, asignando en cambio una función de fiscalización y rectoría técnica de asesoramiento a todas las municipalidades en el desarrollo de estas competencias. Adicionalmente, la ley 9329 establece la necesidad de un reglamento para la misma, con el fin de regular las competencias asignadas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y las Municipalidades con la entrada en vigor de la nueva ley.

Adicionalmente, se creó la Oficialización de la Norma Técnica para el Desarrollo y la Conservación de la Red Vial Cantonal, el Reglamento que regula la entrega y cuantificación de materiales e insumos por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes a las municipalidades para obras de construcción o conservación de la Red Vial Cantonal y la Reforma al reglamento interno del MOPT para cumplir con la reorganización parcial y cierre de gestión municipal.

De esta forma se puede resumir el desarrollo normativo de la descentralización y transferencia de competencias del poder ejecutivo a las municipalidades. Actualmente, el monto asignado a las municipalidades resulta insuficiente y requiere un análisis exhaustivo de la forma en que los mismos son administrados por las municipalidades, así, como de todas aquellas aristas que exceden el campo jurídico y que entorpecen el actuar del gobierno local en la atención de la Red Vial Cantonal. No obstante, actualmente, existe un panorama de centralización operacional y financiero agudo en el contexto administrativo costarricense de lo cual todo lo anteriormente expuesto es apenas un pequeño ápice en ese proceso de descentralización del Estado.

### b.5.1. Principales consecuencias jurídicas de la ley No. 9329

La ley 9329 se convirtió en la primera ley de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, consecuentemente, ha dicho hito en la normativa costarricense se afectó una serie de leyes conexas. En este sentido las principales reformas y consecuencias jurídicas de dicha ley, se detallan a continuación.

Primeramente, la ley No. 9329 plasma puntualmente en los artículos 2, 4 y 5 la transferencia exclusiva de la competencia de la atención plena de la Red Vial Cantonal a las Municipalidades.

En esa misma línea, en las consideraciones realizadas por el MOPT y la Presidencia de la República para la elaboración del reglamento a dicha ley se establece una segunda reforma importante de la ley No. 9329, siendo esta:

*“Que en congruencia con el objetivo de la Ley No. 9329 antes expuesto, mediante dicho instrumento se modificó el inciso a) del artículo 2 de la Ley No. 3155, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), de 5 de agosto de 1963 y sus reformas, suprimiéndose la potestad que tenía el MOPT para colaborar con las municipalidades en la conservación de los caminos vecinales. Por otra parte, a través de dicha reforma, se asignaron al MOPT las competencias de ejercer la rectoría técnica y la fiscalización en materia de infraestructura vial, en virtud de lo cual debe asesorar y coordinar, con las municipalidades, sobre las regulaciones técnicas y logísticas indispensables que atañen a la adecuada funcionalidad de la Red Vial Cantonal, considerada por separado y en integración con la red vial nacional.”<sup>58</sup>*

Finalmente, la principal reforma contenida en la ley 9329, es la reforma al artículo 5 de la ley 8114 que regula el origen de los fondos para la atención de la Red Vial Cantonal, dicho artículo y sus consecuencias normativas serán analizadas con mayor detalle en capítulos siguientes.

---

<sup>58</sup>Ibid., Considerando 3.

## **C) RED VIAL CANTONAL COMO COMPETENCIA MUNICIPAL OTORGADA POR LA LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA DE LA RED VIAL CANTONAL: LEY NO. 9329.**

### **C.1. ASPECTOS PRELIMINARES.**

El primero de enero del 2016 entró en vigor la Ley No. 9329, Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal; 5 años después de la promulgación la Ley No. 8801, Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades; y 14 años después de la reforma planteada al artículo 170 de la Constitución Política.

Su objetivo, es el de *“transferir a los Gobiernos Locales la atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal regulada en la Ley N°5060, Ley General de Caminos Públicos, de 22 de agosto de 1972, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 170 de la Constitución Política y las disposiciones contenidas en la Ley N°8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, de 28 de abril de 2010”*<sup>59</sup>.

De la mano con lo anterior, el informe de comisión del proyecto de ley No. 18001, el cual dio pie a la Ley No.9329, menciona:

*“Desde hace muchos años las municipalidades y las organizaciones afines al régimen municipal, han venido reclamando como un elemental asunto de justicia distributiva, el aumento de los recursos provenientes de la ley 8114, lo cual a criterio de la mayoría de esta Comisión, es una reivindicación histórica que debe darse para que las municipalidades puedan construir, reparar y mantener la*

---

<sup>59</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No. 9329: Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, artículo 1.

*extensa red de caminos vecinales que les compete y que va a significar un mayor bienestar para sus habitantes y para el desarrollo económico del país”<sup>60</sup>.*

Antes de su aprobación, el panorama de la RVC era turbio, una competencia olvidada de las municipalidades; generando como resultado un pésimo estado de las vías, y una desigualdad mayor, a la planteada en la actualidad. Según el departamento de servicios técnicos, en su informe económico para dicho proyecto, mencionó:

*“Se puede estimar un total de 34.000 kilómetros para la Red Vial Cantonal. Esta cifra global incluye una estimación de las rutas cantonales no documentadas. En este conjunto de vías cantonales, la longitud de rutas pavimentadas se aproxima a los 5.000 Km, el resto, 28.000 Km, son en lastre y tierra (en esta contabilización no se incluyen los cuadrantes urbanos, que se estiman en un total de 12.000 km). (...) Al 31 de mayo del 2011 la Red Vial Cantonal (RVC) representa aproximadamente un 85% de la vialidad del país, de la cual el 83% corresponde a caminos rurales en lastre y tierra y el 17% restante a vías con superficie de rodamiento en asfalto, concreto o tratamiento superficial; en promedio, el 87% de esta red está entre regular y muy mal estado, y su gestión es responsabilidad de las 81 municipalidades del país con asistencia técnica y apoyo del MOPT, por medio de su División de Obras Públicas”<sup>61</sup>.*

La propuesta de ley inicial, bajo expediente No.18001, señalaba algunas fuentes de recursos, que daban sustento a los Gobiernos Locales sobre la competencia de la RVC, dentro de los que se encontraba para los primeros dos años doscientos millones de dólares del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CR-X1007) entre Costa Rica y el BID, y para los años subsecuentes, el 1,5% de los ingresos ordinarios, dependiendo lo anterior de una mejora de la carga tributaria, así su artículo 10 señalaba que:

---

<sup>60</sup> Asamblea Legislativa, *“Informe de comisión: expediente número 18001, Ley para La Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”*, 25 de abril, 2015, Folio 1045.

<sup>61</sup> Asamblea Legislativa, Departamento de Servicios Técnicos, *“Informe económico: expediente 18001: Primera ley especial para la transferencia de Competencias: atención plena y exclusiva de La Red Vial Cantonal”*, 31 de octubre, 2012, 7.

## *“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 (USO 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°8757 de 14 de agosto de 2009, artículo reformado por el artículo 4º de la ley "Aprobación del primer Contrato de Préstamo N°2007/0C-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°8845 del 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 transferirá 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°8114 de 4 de julio de 2001*<sup>62</sup> .

El artículo 5 de la ley No. 8114, al cual hacía referencia el inciso c, señalaba en su momento que, de lo recaudado, un 29% era girado al CONAVI, siendo que, del total de ese sub - monto, apenas un 25% de ello sería destinado a la RVC, y el resto serviría para la atención de la RVN.

El texto inicial sufrió una serie de críticas dentro de la misma corriente legislativa, que hicieron que se presentaran posteriormente varias propuestas de texto sustitutivo. Se encontraron falencias en las fuentes de recursos, puesto que el dinero del préstamo citado con el BID no podía significar una verdadera transferencia de recursos, como así la Constitución mandada, dado que no eran ingresos ordinarios por leyes. Así mismo, se dejaba en franca incerteza la transferencia de ese 1,5%, puesto que se condicionaba a un aumento fortuito en la carga tributaria.

Sobre el condicionamiento, indicó el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa que:

*“La iniciativa propone que el traslado de recursos esté condicionado al mejoramiento de la carga tributaria y como parámetro establece que es a partir de que ésta ascienda a un 15.9% del PIB. Es importante destacar que este condicionamiento no está contemplado en el artículo 170 constitucional y la Ley N°8801 y podría constituirse en un riesgo para cumplir con el mandato constitucional de financiar la competencia que traslada el Poder Ejecutivo. Para poner en perspectiva este aspecto, tómesese en consideración que la carga tributaria (Ingresos tributarios / PIB) del período 2007 al 2012 ha oscilado entre un 15,34% en el 2008 y un 13,08% en el 2010. A partir de ese año se presenta un aumento en la carga tributaria de tal forma que en el 2013 alcanzaría un 13,7%1\ Es decir que en ese período no ha alcanzado el parámetro utilizado de referencia (15,9% del PIB) en el proyecto de ley con base en el cual se podrían girar los recursos para financiar el traslado de competencias (...) Al respecto, es necesario valorar la posibilidad real de financiamiento para la transferencia de competencias , en virtud de que una vez agotados los recursos provenientes del convenio de cooperación*

---

<sup>62</sup> Asamblea Legislativa, “Proyecto de ley 18001: Primera ley especial para la transferencia de Competencias: atención plena y exclusiva de La Red Vial Cantonal”, 24 de febrero, 2011, folio 17 y 18.

*Costa Rica-BID, en los dos primeros años de acuerdo con el proyecto de ley, el financiamiento posterior para cumplir con la disposición legal deberá tomarse del Presupuesto de la República. Por esta razón, y considerando la situación fiscal del país no existe certeza de donde se tomarán los recursos para financiar el traslado del 1.5% anual de los ingresos certificados por la CGR, con el agravante de que el Gobierno deberá hacerle frente a esta obligación hasta completar el 10% en siete años. No obstante, lo expresado es importante valorar los términos en que rige esta disposición, en ese sentido, la norma establece que dicho financiamiento por parte Presupuesto Nacional estará condicionado al mejoramiento de la carga tributaria”<sup>63</sup>.*

Después de una serie de propuestas de texto sustitutivo, por parte del MIDEPLAN, entidad encargada de coordinar lo referente al proceso de transferencias de competencias, se llegó al planteamiento actual. La competencia sobre la RVC, como se ha indicado, estaba brindada por la Ley No. 5060, Ley General de Caminos, sin embargo, el aporte fundamental de esta nueva propuesta legislativa fue la de dotar de un robusto contenido presupuestario a dicha función de los Gobiernos Locales; ya que se les brindó un porcentaje de un 22,25% sobre el impuesto de los combustibles (15% más de lo que tenían en su momento), cumpliendo lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 170 de la Carta Magna. Así lo señala su artículo primero anteriormente señalado.

Posterior a la aprobación de la ley No. 9329, la norma ha sufrido dos reformas: una en 2016, mediante Ley No.9349, la cual derogó el transitorio IV del texto original, el cual planteaba una reforma orgánica estructural al MOPT, el mismo indicaba lo siguiente:

*“Dentro del plazo de nueve meses contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) deberá establecer los cambios a su estructura orgánica que sean acordes con la reducción competencial que para dicha cartera se establece en la presente ley. En virtud de lo anterior, queda autorizado para cesar y trasladar personal, ya sea a lo interno, hacia las municipalidades o hacia federaciones o confederaciones municipales,*

---

<sup>63</sup> Asamblea Legislativa, Departamento de Servicios Técnicos, “Informe económico: expediente 18001: Primera ley especial para la transferencia de Competencias: atención plena y exclusiva de La Red Vial CantonalFolio 449.



*respetando el marco jurídico aplicable y los derechos laborales de los funcionarios afectados*<sup>64</sup>.

La segunda reforma fue hecha por la Ley No.9649 en 2018, la cual planteó un ajuste al artículo segundo de la ley No.9329, adicionando un párrafo final que permite a las municipalidades invertir recursos en bienes muebles e inmuebles afines a los objetivos de la ley:

*“Además, las municipalidades podrán invertir recursos económicos transferidos en virtud de la Ley N°8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001, impuesto único a los combustibles, en la adquisición y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles que sean necesarios para cumplir con los objetivos de esta ley*<sup>65</sup>.

La Ley No. 9329 se compone de 4 capítulos 13 de artículos, junto con 3 transitorios vigentes. Los primeros artículos se dedican a delimitar el objetivo de la ley, y establecer un esquema de funcionamiento de la atención de la RVC. Los siguientes artículos son propiamente de financiamiento de los nuevos recursos de la RVC. Los artículos 11 y 12 son dedicados exclusivamente a las modificaciones a otras normas de rango legal; y, por último, el numeral 13 propone la reglamentación por el Poder Ejecutivo a dicha ley.

## **C.2. DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA**

### **c.2.1. La competencia sobre la RVC.**

El artículo segundo, de la Ley No.9329, regula lo concerniente a la delimitación de la competencia trasferida a los Gobiernos Locales, el mismo dicta las pautas sobre las que las administraciones territoriales se desenvolverán en esta función:

---

<sup>64</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No. 9329: Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, transitorio IV.

<sup>65</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No. 9649: Reforma Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, 21 de diciembre, 2018”. SINALEVI: art 2, consultado el 13 de mayo, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88262&nValor3=115259&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88262&nValor3=115259&strTipM=TC)

## *“ARTÍCULO 2.- Delimitación de la competencia*

*La atención de la Red Vial Cantonal, de forma plena y exclusiva, será competencia de los Gobiernos Locales, a quienes les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal) de cada municipio.*

*La Red Vial Cantonal está compuesta por todos los caminos y calles bajo administración de los Gobiernos Locales, inventariados y georreferenciados como rutas cantonales por estas, y que constan en los registros oficiales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), así como por toda la infraestructura complementaria, siempre que se encuentre en terrenos de dominio público y cumpla los requisitos de ley.*

*Asimismo, se considerarán como parte de la Red Vial Cantonal, las aceras, ciclovías, pasos, rutas peatonales, áreas verdes y de ornato, que se encuentran dentro del derecho de vía y demás elementos de infraestructura de seguridad vial entrelazadas a las calles locales y caminos cantonales, el señalamiento vertical y horizontal, los puentes y demás estructuras de drenaje y retención y las obras geotécnicas o de otra naturaleza asociadas con los caminos.*

*La conservación y el mejoramiento de las rutas cantonales queda limitada a las vías que cumplan estrictamente con los requisitos para las rutas cantonales establecidos en la reglamentación de la presente ley.*

*Las actividades indicadas en el párrafo primero de este artículo, salvo la inversión en conservación y mejoramiento en rutas cantonales, que no cumplan con el ancho mínimo del derecho de vía establecido en el artículo 4 de la Ley N°5060, Ley General de Caminos Públicos, de 22 de agosto de 1972, podrán ejecutarse tanto con recursos de la Ley N°8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001, y sus reformas, como de la presente ley y demás normativa conexas.*

*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.*

*Además, las municipalidades podrán invertir recursos económicos transferidos en virtud de la Ley N°8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001, impuesto único a los combustibles, en la adquisición y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles que sean necesarios para cumplir con los objetivos de esta ley<sup>66</sup>.*

A su vez su reglamento “Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal N°40137 –MOPT”, desarrolla igualmente en su artículo 3, las competencias que los municipios tendrán, se indica que:

*“Artículo 3.- Competencias de las municipalidades en la Red Vial Cantonal*

*De conformidad con las disposiciones de la Ley No. 9329 y la Ley No. 5060, la atención de la Red Vial Cantonal, de forma plena y exclusiva, será competencia de los Gobiernos Locales, a quienes les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo de cada municipio<sup>67</sup>.*

Como se extrae de los anteriores artículos, las municipalidades son dotadas plenamente de la competencia sobre la RVC, lo cual involucra la capacidad de planificación, programación, diseño, administración, financiamiento, ejecución y control de la construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación de esta red. Todo esto, de la mano de los planes viales quinquenales, los cuales desarrollaremos más adelante.

Posteriormente, el articulado, despliega los elementos físicos que componen la extensión de la RVC, entendiéndose que dentro de ellas se encontrarán todos los caminos y calles inventariados y georreferenciados como rutas cantonales que se consignan como

---

<sup>66</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No. 9329: Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, artículo 2.

<sup>67</sup> Poder Ejecutivo, Decreto No. 40137 –MOPT: “Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, Artículo 3.

tal en los registros oficiales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), así como por toda la infraestructura complementaria que pueda tener. Además, se incluye las aceras, ciclovías, pasos, rutas peatonales, áreas verdes y de ornato y demás elementos de infraestructura de seguridad vial ligadas a las calles locales, así como el señalamiento, los puentes y demás estructuras de drenaje y retención y las obras geotécnicas o de otra naturaleza asociadas con los caminos.

### c.2.2. Concepción de las aceras como parte de la RVC

A raíz de este tercer párrafo, que cuenta la infraestructura complementaria, como parte de la RVC; se plantearon procesos judiciales y cuestionamientos a la PGR, sobre si el artículo 2 de esta ley, derogaba lo dispuesto por el numeral 84 del Código Municipal (anteriormente artículo 75, corrida su numeración por la ley No.9542 "Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal"), puesto que se incluía a las aceras dentro de la RVC.

El artículo 84 del Código Municipal expresa lo siguiente:

*“Artículo 84.- De conformidad con el plan regulador municipal, las personas físicas o jurídicas, propietarias o poseedoras, por cualquier título, de bienes inmuebles, deberán cumplir las siguientes obligaciones: (...) d) Construir las aceras frente a sus propiedades cuando se trate de una obra nueva, apegado a los lineamientos y diseños establecidos por la municipalidad”<sup>68</sup>.*

La conclusión a la que llega la PGR ha sido esbozada en numerosos pronunciamientos, en donde indica que el artículo 84 inciso D del Código Municipal, no es ni incompatible, ni incongruente con lo esbozado por el numeral segundo de la Ley No. 9329, ergo el artículo 84 no se encuentra derogado ni modificado por esta nueva ley. En este sentido, el Dictamen C-188-2016, del 8 de setiembre de 2016, indicó lo siguiente:

*“El artículo 75.d del Código Municipal ha establecido una obligación propter rem que vincula a los propietarios de inmuebles y que les impone el deber positivo de construir las aceras frente a sus propiedades y darles mantenimiento (...) debe precisarse que la obligación prevista en el artículo 75.d del Código Municipal se adquiere con la adquisición, por cualquier título, de la propiedad o posesión de un*

---

<sup>68</sup> Código Municipal, Artículo 84.

*bien inmueble y se trata de una obligación positiva de carácter permanente que le exige al titular del derecho real construir las aceras al frente de su propiedad y, adicionalmente darles mantenimiento. En este sentido, es menester advertir que la obligación propter rem prevista en el artículo 75.d tiene un carácter urbanístico, exigible por parte de la Municipalidad respectiva, y que tiene por finalidad asegurar el ornato, buen orden y tránsito peatonal del vecindario (...) Ahora bien, debe insistirse, entonces, que la obligación que el artículo 75.d le impone a los propietarios de inmuebles, no es incongruente ni incompatible con el hecho de que la Ley N°9329 le atribuya a las municipalidades una competencia en materia de atención integral y exclusiva de la Red Vial Cantonal. En este orden ideas, conviene, en primer lugar, señalar que si bien la Ley N°9329 ha consolidado la competencia de las municipalidades en materia de la Red Vial Cantonal, lo cierto es que ya antes de la promulgación de dicha Ley, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley General de Caminos Públicos, las municipalidades tenían una competencia sobre la administración de Red Vial Cantonal, lo cual incluía ciertamente el derecho de vía correspondiente (...) Es decir que si bien es claro que la Ley N°9329 ha traído cambio importantes en el orden competencial de las instituciones públicas, que afecta particularmente la distribución de competencias entre el Poder Ejecutivo y las Municipalidades, no existe ninguna razón para suponer que la promulgación de esa norma haya producido una modificación de tal naturaleza que suponga la supresión de la obligación urbanística de los propietarios de inmuebles de construir y dar mantenimiento a las aceras al frente de sus fundos. Por el contrario, debe indicarse que el artículo 76 claramente establece que corresponde a la Municipalidad respectiva exigir el cumplimiento de las obligaciones del artículo 75, incluyendo su inciso d), lo cual no solamente no es incompatible con la consolidación de competencias locales operada por la Ley N°9329, sino que incluso es congruente pues se trataría de una atribución propia de la entidad pública administradora de la Red Vial Cantonal”<sup>69</sup>.*

La PGR ha mantenido una línea idéntica al respecto en los diferentes pronunciamientos advenideros sobre el tema. Al respecto se puede consultar también los

---

<sup>69</sup> PROCORADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, “DICTAMEN C-188-2016, 8 DE SEPTIEMBRE, 2016”. SINALEVI. CONSULTADO EL 16 DE MARZO DE 2020, [HTTP://WWW.PGRWEB.GO.CR/SCIJ/BUSQUEDA/NORMATIVA/PRONUNCIAMIENTO/PRO\\_FICHA.ASPX?PARAM1=PRD&PARAM6=1&NDICTAMEN=19728&STR TIPM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro_ficHA.aspx?PARAM1=PRD&PARAM6=1&NDICTAMEN=19728&STR TIPM=T)

Dictámenes: C-239-2016, de 08 de noviembre de 2016; C-264-2016, de 12 de diciembre de 2016; C-141-2017, del 23 de junio de 2017, entre otros.

También el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA), ha forjado una línea jurisprudencial al respecto, parecida a lo esbozado por la PGR. Para el TCA, de lo descrito por el artículo 2 de la Ley No. 9329 no se desprende el deber para los Municipios de construir las aceras de los municipios del cantón, sino más bien es una norma que habilita, mas no obliga, a los ayuntamientos a poder invertir dinero proveniente ley No. 8114 (impuesto sobre los combustibles) y de la misma ley No.9329, en infraestructura vial, dentro de la cual se pueden encontrar las aceras.

En este sentido, la resolución No.00072 – 2018, del Tribunal Contencioso Administrativo Sección III, expresa lo siguiente:

*“Estima éste Tribunal, que de ésta norma no se desprende la obligación específica del Ayuntamiento en la construcción de la acera frente a la propiedad de la parte apelante, por el contrario, en una interpretación sistemática de la Ley de estudio, se extrae una autorización general para que la Municipalidad invierta recursos provenientes de la ley N°8114 (impuesto sobre los combustibles) y de la misma ley N°9329, en infraestructura vial (aceras), eso sí considerando el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal), así como las excepciones dispuestas en el numeral 75 del Código Municipal (sustitución en la construcción de aceras y falta de recursos del obligado). En este sentido lleva razón la Alcaldía Municipal al exponer en la resolución impugnada, que "se debe enfatizar que la norma en mención no establece la obligación del municipio de hacer cada una de ellas, mas bien, habilita a invertir en ello en su plan de trabajo si así se dispone...", por consiguiente, el contenido de dicha norma es sin duda una autorización general del legislador incluida en el bloque de legalidad positivo, que orienta el quehacer de la Administración Pública (...)"<sup>70</sup>.*

Además, el TCA, expone, que el artículo 84 del Código Municipal establece manifiestamente una obligación de los propietarios de bienes inmuebles, de construir las aceras. Siendo que su incumplimiento, acarrea multas respectivas impuestas por los

---

<sup>70</sup> Tribunal Contencioso Administrativo Sección III, “Recurso de apelación: Resolución N°00072 – 2018, considerando II, párrafo IX”; 20 de febrero, 2018. NEXUS: Consultado el 18 de marzo de 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-740863>

ayuntamientos como entes fiscalizadores; y en último caso, es el municipio que construye la acera, con el fin de respetar y garantizar la planificación urbana en el cantón:

*“De la norma parcialmente transcrita, se desprende indubitablemente, una obligación de los propietarios de bienes inmuebles, en la construcción y mantenimiento de las aceras, de tal suerte, que ante el incumplimiento de dicha obligación es la Municipalidad el ente fiscalizador. Es quien deberá aplicar las multas respectivas a los munícipes propietarios de inmuebles, y en último caso sustituirles en la ejecución de las obras, a fin de garantizar su existencia en virtud de la planificación urbana en el cantón, y que las vías públicas cantonales cumplan con las necesarias condiciones de seguridad, ornato y comodidad para los habitantes o sus visitantes. Adicionalmente, es falso que la ley N°9329 modifique de alguna forma lo dispuesto en el Código Municipal, en los términos que afirma la parte apelante; y en cuanto al alegato de falta de recursos para la construcción de la acera, se debe aclarar que no tiene la virtud de generar nulidad alguna sobre lo resuelto por el señor Alcalde, por consiguiente no es atendible en esta vía recursiva, es ante las autoridades municipales que se debe instaurar el procedimiento administrativo tendiente a la constatación técnica de la escasez de los recursos económicos para efectuar dicha obra constructiva, en los términos del 75 del Código Municipal (...)”<sup>71</sup>.*

Juntamente con la anterior resolución, se pueden analizar las siguientes sentencias con una misma línea jurisprudencial: Resolución N°00278 – 2019, del 28 de mayo del 2019; y la Resolución N°00128 – 2019, del 27 de febrero del 2019.

Se puede concluir de ambas líneas, tanto de la PGR como del TCA; que las aceras son un elemento físico, que la Ley No.9329 considera como parte de la RVC, siempre y cuando se encuentre entrelazadas con caminos cantonales. Sin embargo, esta norma es de naturaleza habilitadora, esto ante una posible inversión de recursos provenientes de la Ley No.8114; y no un canon imperativo que establece al cuerpo municipal como responsable de su construcción o mantenimiento; al contrario, son los dueños de los bienes inmuebles, los que ostentan el deber de su manutención.

---

<sup>71</sup> Ibid., párrafo 14.

### c.2.3. Competencias residuales del MOPT en materia de RVC.

De una lectura rápida de la ley No.9329, pareciera que todas las acciones relativas a la RVC son ostentadas por las municipalidades; y es que, de primer plano, el mismo nombre de la Ley nos señala que la competencia trasferida es la atención **plena y exclusiva** de la RVC hacia las municipalidades. No obstante, de un estudio a fondo, se puede identificar que el MOPT sigue ostentando ciertas competencias sobre la RVC, alejando el concepto de pleno y exclusivo, que la ley No.9329 tiene con respecto a los municipios.

En este sentido, la PGR es clara que, con el advenimiento de esta ley, los Gobiernos Locales tienen un mayor margen de actuación, pero que, sin embargo, el MOPT no perdió por completo su competencia sobre la RVC, sino solo se le restringió:

*“(...) Así, a partir de dicha reforma y de lo dispuesto en los numerales 2 y 10 de la misma Ley 9329, las Municipalidades asumen una competencia plena y exclusiva en la atención de la Red Vial Cantonal. Por ende, la ejecución de lo requerido para ello. Atención que incluye: “...planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación...”. (art.2 ídem) En cambio, al MOPT se le restringió su competencia en la Red Vial Cantonal, sin eliminarla, según esa reforma, para dirigirla entre otras tareas a la rectoría técnica y fiscalización en las actividades que desarrollen esas Corporaciones Locales (...)”<sup>72</sup>.*

Se pueden identificar 3 competencias claras, que residualmente quedaron en el MOPT:

1. Rectoría Técnica sobre la RVC.
2. Potestad de constitución de caminos.
3. Manejo de fondos de cooperación internacional .

---

<sup>72</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen C-254-2016, 1 de diciembre, 2016”. SINALEVI. Consultado el 16 de marzo de 2020 [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19690&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19690&strTipM=T)



### c.2.3.1. Rectoría Técnica

Resulta necesario acudir al artículo 11 de la ley No. 9329 que modifica el artículo segundo de la Ley No.3155, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), con el motivo de otorgarle a este ente la potestad de ejercer la fiscalización y la rectoría técnica en materia de infraestructura vial sobre la RVC, asesorando y coordinando con los municipios sobre aspectos técnicos en la materia.

El artículo 2 de la ley No.3155, se lee de la siguiente forma:

*"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 de dicha red existentes o en proyecto. Regular, controlar y vigilar el tránsito y el transporte por los caminos públicos. Ejercer la fiscalización y la rectoría técnica en materia de infraestructura vial, en virtud de lo cual debe asesorar y coordinar, con los Gobiernos Locales, sobre las regulaciones técnicas y logísticas indispensables que atañen a la adecuada funcionalidad de la Red Vial Cantonal, considerada por separado y en integración con la red vial nacional."*<sup>73</sup>.

En este sentido, el reglamento No. 40137–MOPT, como consecuencia de esta potestad, determino una serie de funciones que el MOPT debe llevar a cabo, como ente fiscalizador y técnico:

*"Artículo 10.- Competencias del MOPT en relación con la Red Vial Cantonal.*

*El MOPT tendrá las siguientes competencias en relación con la Red Vial Cantonal:*

*a) En el marco de la rectoría técnica que le corresponde, emitir disposiciones técnicas para el desarrollo y funcionamiento eficiente de la Red Vial Cantonal, que faciliten la coordinación y uniformidad de criterios de gestión y uso y garantice la calidad del servicio, la seguridad vial y parámetros acordes con la naturaleza de las vías y las condiciones locales. b) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones*

---

<sup>73</sup> Asamblea Legislativa, "Ley No.3155: Crea el Ministerio de Transportes en sustitución del actual Ministerio de Obras Públicas". SINALEVI. Consultado el 23 de marzo de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=31734](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=31734)

*técnicas vigentes oficializadas por el MOPT. c) Definir los criterios para la clasificación funcional y nomenclatura de la red vial. d) Regular y estandarizar a nivel nacional, el levantamiento de información y censos sobre la red vial, así como los procedimientos, requisitos e inscripción de los caminos públicos. e) Velar para que, a través de la rectoría técnica, las redes viales nacional y cantonal del país se desarrollen en forma complementaria, independientemente de los límites político administrativos cantonales o provinciales. f) Mantener una base de datos actualizada sobre la red vial, con base en los inventarios de la Red Vial Cantonal realizados por las municipalidades y los inventarios realizados por el MOPT en la red vial nacional, de manera que su manejo permita la obtención de información y estadísticas relevantes para proyectos y evaluaciones de interés cantonal o nacional. g) Mantener en operación un Sistema de Gestión Vial Integrado o similar, aplicable en la Institución y disponible para las municipalidades para los procesos de conservación y desarrollo de la red vial, diferenciado según región y características particulares. Este deberá incluir normas de ejecución, personal involucrado, equipos, materiales, rendimientos y costos, entre otros. h) Elaborar, coordinar y ejecutar planes de capacitación para las municipalidades y demás organizaciones involucradas en la gestión vial municipal, en el uso de las disposiciones técnicas que oficialice, pudiendo coordinar con las instituciones y programas vinculados con el sector municipal, incluyendo al instituto de Fomento y Asesoría Municipal. i) Gestionar a solicitud de las municipalidades, la obtención de cooperación técnica y financiera internacional, orientada a la atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal, de acuerdo con los alcances de la Ley No. 9329 y demás normativa conexas”<sup>74</sup>.*

A pesar de todas estas funciones, limitantes del contexto sobre el que se desenvuelve el concepto de plenitud y exclusividad de la competencia descentralizada sobre la RVC en los municipios; es importante recalcar que son un acierto de parte de los legisladores, el haberlas atribuido al MOPT; puesto que con la escasa inversión que ya existe, si cada municipio debiera crear una estructura administrativa técnica, sería poca la inversión efectiva en sí, sobre las redes viales cantonales.

---

<sup>74</sup> Poder Ejecutivo, Decreto No. 40137 –MOPT: “Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, Artículo 10.

No obstante, lo anterior, y la importancia que tiene en este rubro el MOPT, la realidad es que dicha función ha quedado en el olvido, y las municipalidades se encuentran desamparadas en metodologías técnicas a las cuales este Ministerio se encuentra obligado normativamente. Así lo evidenció un informe de auditoría elaborado por la CGR, en el cual se manifestó

*“El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) se encuentra rezagado en la preparación de acciones para implementar la labor de fiscalización acerca del cumplimiento de las disposiciones técnicas en las obras viales desarrolladas por los Gobiernos Locales. A la fecha de la auditoría, solamente ha promulgado el Reglamento a Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, N.º DE- 40137-MOPT y la elaboración de una propuesta de plan de fiscalización; sin embargo, no ha examinado proyectos de desarrollo, mantenimiento y conservación de la Red Vial Cantonal, realizados por las municipalidades. Es decir, el MOPT no ha sido célere en desarrollar acciones que la normativa le demanda. (...) Ahora bien, aun cuando ese Ministerio ha ejecutado tales acciones, persiste la omisión en el cumplimiento de esa función asignada en la normativa vigente. La ausencia de esto representa una incertidumbre acerca de si en la ejecución de obras en la Red Vial Cantonal por parte de las corporaciones municipales, se observa el cumplimiento de la normativa técnica aplicable a estos proyectos, emitida por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.(...) En síntesis, resulta fundamental que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes defina claramente el marco de acción para la fiscalización de las obras viales desarrolladas por las municipalidades, proceso que se encuentra inconcluso y rezagado; por lo que el reto para ese Ministerio consiste en concretar las acciones requeridas para llevar a cabo la citada fiscalización”<sup>75</sup>.*

---

<sup>75</sup> Contraloría General de la República, “Informe de Auditoría DFOE-DL-IF-00001-2018”. 17-19. Consultado el 23 de marzo de 2020, [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2018/SIGYD\\_D\\_2018002631.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018002631.pdf)

### c.2.3.2. Constitución de Caminos

Esta potestad versa sobre la capacidad que tiene el MOPT de constituir y clasificar las redes que componen la RVN, y, por ende, residualmente las que constituyen la RVC.

Resulta necesario para dilucidar el tema, el recurrir a la Ley No. 5060, Ley General de Caminos (LGCP). En su artículo primero se instruye la competencia del MOPT sobre la RVN, *“el cual la definirá según los requisitos que al efecto determine el Poder Ejecutivo, por vía de acuerdo”*<sup>76</sup>.

Resulta claro entonces, que el MOPT es el encargo de definir cuales redes corresponden a la RVN. Ahora bien, con respecto a la RVC, la LGCP las enmarca de manera residual, en tanto estas serán constituidos por los caminos *“no incluidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes dentro de la Red vial nacional (...)”*<sup>77</sup>.

El MOPT tiene la capacidad de definir aquellos caminos que considerará de tal relevancia, para ser parte de la RVN, y dejar residualmente el resto, a la RVC. Se denota entonces que, en la práctica, es el MOPT quien define por exclusión, la RVC.

Lo anterior, ha sido plasmado en diferentes criterios de la PGR, por ejemplo, en el dictamen C-172-2012, se mencionó:

*“De lo anterior se deduce que la determinación de un camino público recae en un primer momento, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, pues sólo residualmente los que no incluya dentro de la red vial nacional, quedarían comprendidos dentro de la red vial municipal, sin perjuicio de lo que indicaremos en cuanto a la competencia de la municipalidad en las calles de su jurisdicción”*<sup>78</sup>.

También el dictamen C-351-2019 de este ente manifestó:

*“De lo anterior se desprende con claridad que la Red Vial Cantonal está constituida por todos aquellos caminos públicos que no hayan sido incluidos por el MOPT*

---

<sup>76</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5060: Ley General de Caminos Públicos; 22 de agosto, 1972”, Sinalevi: art. 1, consultado 23 de marzo, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38653](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38653)

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen C-172-2012; 06 de julio, 2012”, Sinalevi: consultado 23 de marzo, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17233&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17233&strTipM=T)

*dentro de la red vial nacional. (...) Del artículo citado también se desprende que la clasificación de los caminos depende del volumen de tránsito que soportan y la cantidad y tipo de viajes que permiten. Por tanto, considerando que el flujo vehicular es un factor cambiante, el mecanismo de clasificación de los caminos debe permitir el ajuste de la red vial nacional y cantonal a las necesidades reales imperantes”<sup>79</sup>.*

Con respecto a esa última frase del dictamen, es necesario recordar lo señalado en el inciso a del artículo 2 de la ley No.3155, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT); es parte también de esta función, el flexibilizar las vías, para atender de mejor manera los flujos viales.

#### c.2.3.3. Manejo de fondos de cooperación internacional: el Convenio de cooperación para el financiamiento de proyectos de inversión CR-X1007

En el año 2009, la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprueba el 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); mediante Ley No. 8757. Este proyecto pretende generar un marco para una mayor competitividad e integración económica y social en el país.

Posteriormente se aprueba el primer préstamo para financiar el primer programa de infraestructura vial (PIV I) mediante Ley No. 8845, por un monto de USD 300.000.000,00 dólares. En este marco legal se reforma el artículo 8 del Convenio marco anterior, atribuyendo la ejecución de estos dineros al MOPT. El artículo fue modificado de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 8.- Ejecución de los préstamos individuales. Los préstamos individuales celebrados al amparo del Convenio de cooperación para el financiamiento del proyecto de inversión CR-X1007 serán ejecutados por el*

---

<sup>79</sup>Procuraduría General de la República, “Dictamen C-351-2019; 25 de noviembre, 2019”, Sinalevi: consultado 23 de marzo, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21684&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21684&strTipM=T)

*MOPT y sus órganos responsables de los subsectores a su cargo, según se defina en cada contrato de préstamo individual”<sup>80</sup>.*

En este sentido el MOPT acarrea la potestad de ejecutar los préstamos individuales que se giren alrededor de este convenio. Enmarcado en lo anterior, este Ministerio cuenta a su vez, con la capacidad de ejecutar las distintas operaciones relativas con el uso de fondo, con destino a la RVC. Así lo indica el artículo 7 ibidem:

*“ARTÍCULO 7.- Ejecución de las operaciones individuales de la Red Vial Cantonal. La ejecución de las operaciones individuales de la Red Vial Cantonal será realizada por el MOPT, en coordinación con las municipalidades y los concejos municipales de distrito. Para dar cumplimiento a esta actividad, el Gobierno de la República, dentro del marco de estos convenios, deberá destinar doscientos millones de dólares 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, a los Programas de la Red Vial Cantonal. (...) Para participar en el programa, cada municipalidad deberá firmar un convenio de participación con el MOPT, en el que se definirán las responsabilidades de las partes. Para ello, el MOPT, en un plazo máximo de dos meses, a partir de la vigencia del Contrato de préstamo 2098/OC-CR, tendrá debidamente consensuado con las autoridades municipales y el BID el convenio rector en esta materia”<sup>81</sup>.*

En este sentido, el MOPT guarda consigo la potestad de coordinar los dineros provenientes préstamos internacionales, para inversión en infraestructura vial; incluyendo además los destinados para la atención de la RVC, esto según se indica en el artículo octavo de la ley No. 9329. Esta postura ha sido destacada por la PGR al señalar:

*“De una lectura de la Ley N°9329 se entiende, entonces, que si bien dicha norma transfirió a las municipalidades la competencia para la atención de la Red Vial Cantonal y le asignó a dichas corporaciones locales los recursos que les deben transferir, lo cierto que la Ley N°9329 no trasladó a las municipalidades la competencia para ejecutar los préstamos individuales celebrados al amparo del*

---

<sup>80</sup> Asamblea Legislativa, “No. 8757: Aprueba 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)); 22 de julio, 2009”, Sinalevi: art. 8, consultado 23 de marzo, 2020, [www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66018&nValor3=81953&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66018&nValor3=81953&strTipM=TC)

<sup>81</sup> Ibid., art 7.

*Convenio de cooperación CR-X1007, incluyendo aquellos que pueden ser destinados a las Municipalidades que, a su vez, firmen un Convenio de Participación con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte. En todo caso, es también notorio que la Ley N°9329 no ha establecido que los recursos provenientes del Convenio de cooperación CR-X1007 deban ser transferidos directamente a las municipalidades, pues, por el contrario, como se ha remarcado, solamente las municipalidades que firmen un Convenio de Participación con el Ministerio de Obras Públicas, podrían ser beneficiarias de dichos recursos. Es decir, que la Ley N°9329 no ha despojado ni modificado las competencias del Ministerio de Obras Públicas como ejecutor de los préstamos individuales del Convenio de cooperación CR-X1007, recursos que provienen del Contrato de Préstamo aprobado por Ley N°8757-A<sup>82</sup>.*

Esta competencia que ostenta el MOPT con respecto a la RVC parece lógicamente bien establecida. Puesto que, ante organismos internacionales, es el Estado costarricense entendido como un todo, quien responde y es responsable. Resulta natural entonces que sea un ramo del Poder Ejecutivo quien se encargue de coordinar dichos procesos.

---

<sup>82</sup> Procuraduría General de la República, "Dictamen C-232-2017; 18 de octubre, 2017", Sinalevi: consultado 23 de marzo, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20236&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20236&strTipM=T)

## **CAPÍTULO III: ESTADO DE LA RED VIAL COSTARRICENSE.**

### **A) ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RED VIAL COSTARRICENSE: DIFERENCIAS ENTRE LA RED VIAL NACIONAL Y RED VIAL CANTONAL.**

#### **A.1. LA MUNICIPALIDAD:**

Para efectos del tema, en esta sección de la investigación, es importante ahondar primeramente en características generales de la municipalidad como ente de descentralización territorial, y posteriormente, referirnos a su autonomía y competencias.

El concepto Municipalidad, es un término ampliamente desarrollado a nivel doctrinario y jurisprudencial en nuestro país. La municipalidad es la administración Pública descentralizada, entendida como aquellos entes públicos menores que entre sus competencias ostentan la atención y satisfacción de los intereses y servicios locales, como es estipulado por nuestra Constitución Política en su numeral 169.

Asimismo, en palabras del jurista Ernesto Jinesta Lobo las municipalidades son *“entes territoriales que tienen autonomía administrativa y política o de gobierno (...) según artículo 170 constitucional”*.<sup>83</sup> En la misma línea Eduardo Ortiz Ortiz define municipalidad como *“Corporación exponente de la comunidad estable del cantón, para la gestión autónoma de los intereses propios de esta, mediante un gobierno electivo y representativo, llamado “gobierno municipal”*.<sup>84</sup>

Por tanto, podemos determinar, que el concepto municipalidad hace referencia a una corporación entendida como un ente público descentralizado con autonomía propia,

---

<sup>83</sup> Ernesto Jinesta Lobo, “Tratado de Derecho Administrativo: Tomo I” (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2009), 41.

<sup>84</sup> Eduardo Ortiz Ortiz, La Municipalidad en Costa Rica: 2da. Edición editada y actualizada por Jorge Leiva y Aldo Milano (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2009), 45.



exponente de la comunidad estable del cantón, para la gestión de los intereses propios de esta, así como los servicios locales mediante un régimen electivo y representativo que conocemos como gobierno municipal.

En la misma línea, es importante establecer que el concepto de Municipalidad debe ser comprendido desde su diarquía (Alcaldía y Concejo Municipal), así como desde la precisión conceptual entorno al término “*corporación bifronte*”.

De esta manera, las municipalidades ostentan una particularidad que las distingue desde la mirada del derecho administrativo, ya que cuentan en su composición jerárquica administrativa con dos órganos que tienen igualdad de nivel, sin que exista una relación de jerarquía entre las dos. Primeramente, se conforma de un órgano colegiado conocido como Concejo Municipal; y otro de carácter unipersonal, conformado por el titular de la alcaldía, ambos designados por la voluntad popular a través del voto.

El artículo 169 constitucional determina que “*La administración de los intereses locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley*”<sup>85</sup>. Asimismo, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ha desarrollado el análisis de esta figura, como así lo dispone la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo:

*“A la fecha de emisión de la presente resolución, es reiterado el criterio jurisprudencial de esta Sección del Tribunal Contencioso Administrativo, sobre la diarquía que se presenta respecto de la constitución del gobierno municipal. En palabras más sencillas, la existencia de dos órganos - Concejo Municipal y Alcalde -(no entes), que en grado de igualdad jerárquica y regidos por el principio (sic) de coordinación, conforman la cúspide de la estructura orgánica municipal.”*<sup>86</sup>

Así, en relación con la naturaleza bifronte de los Gobiernos Locales, la Sala Primera (citada por la Procuraduría General de la República) ha mencionado “*los ayuntamientos tienen un régimen bifronte, compuesto por dos centros jerárquicos de autoridad, los que, por disposición expresa del artículo 169 de la Constitución Política y 3 y 12 del Código*

---

<sup>85</sup> Asamblea Constituyente, *Constitución Política*, art 169.

<sup>86</sup> *Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III, “Proceso de Jerarquía Impropia: Resolución 508-2014, 22 de octubre, 2014 a las 15:50 horas”, expediente 14-007052-1027-CA. Nexus: considerando III, consultado 02 de junio, 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-626812>*

*Municipal, conforman el Gobierno Municipal (jerarquía superior) de las corporaciones municipales*<sup>87</sup>.

En palabras del jurista Ortiz Ortiz *“el ente municipal no son dos caras de la misma cabeza, sino dos cabezas a las cuales responden los diversos órganos del ente municipal costarricense*<sup>88</sup>. Lo anterior ha sido desarrollado doctrinalmente:

*“Destaca de esta definición bifronte. Primeramente, aparece el Municipio como cauce de participación de una colectividad de personas. El municipio es ante todo una administración pública de base territorial dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses y dotada, en consecuencia, de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*.<sup>89</sup>

En dicha bifurcación, la Alcaldía, como parte de ese cuerpo con dos cabezas, ejerce una gran cantidad de responsabilidades y competencias, contempladas por el Código Municipal en distintos artículos. Parte de esas competencias dentro de nuestro ordenamiento positivo son las propias de la administración general de la Municipalidad, es decir, no existe duda en afirmar que constitucionalmente el Estado Costarricense ha plasmado en su carta magna que el ejecutivo municipal, representante de la alcaldía, encarna la figura de un alto funcionario de la administración Pública, con funciones de vital relevancia en materia gubernativa de los intereses cantonales.

EL Código Municipal establece, en su artículo 14, la denominación de alcalde municipal como aquel funcionario ejecutivo indicado en la Constitución Política por el artículo 169. En ese sentido, la jurisprudencia administrativa ha recalcado esa función ejecutiva del gobierno local cuya competencia recae exclusivamente en el alcalde municipal.

*“siguiendo el principio democrático, se puede afirmar que la organización del régimen municipal actual es una representación a escala del gobierno nacional, el cual está regentado por los principios de la soberanía nacional, la democracia representativa, alternativa y responsable ( artículo 2 y 9 de la Carta Fundamental),*

---

<sup>87</sup>Procuraduría General de la República. “Dictamen C-89-2017, 02 de mayo, 2017”. Sinalevi: Consultado el 19 de mayo de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19994&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19994&strTipM=T)

<sup>88</sup> Eduardo Ortiz Ortiz, 50.

<sup>89</sup> Ibid., 51.

*así como el de separación de funciones ( artículo 9), donde existe un cuerpo deliberativo de elección popular, que tiene competencias muy importantes, y un órgano ejecutivo, también de elección popular a partir del primer domingo del año en curso, al que le compete la función ejecutiva dentro del Gobierno Municipal. Así las cosas, el alcalde no forma parte del Concejo, aunque sí es un elemento esencial del Gobierno Municipal.”<sup>90</sup>*

En virtud de lo anterior, es posible determinar que el alcalde municipal no ostenta únicamente la investidura de un funcionario de la municipalidad, sino también el papel de liderazgo y manejo de todo el entramado administrativo del gobierno autónomo. Se infiere que el Ejecutivo municipal no es sólo un funcionario municipal más, sino, además, un verdadero agente político, responsable de la rama ejecutora de esa unidad de gobierno autónomo comprendido como Municipalidad.

Entre las principales funciones de la alcaldía municipal, se encuentra aquel que atañe al punto de vista normativo de nuestro ordenamiento como lo es ser el representante de la voluntad popular para la administración y satisfacción de los principales intereses cantonales.

Entre esas competencias se encuentran:

*“ser el administrador general y jefe de las dependencias municipales, encargado de la organización, funcionamiento y coordinación, así como de la correcta ejecución de los acuerdos del Concejo (Art. 57 Código Municipal), tiene funciones políticas, ejecutivas y administrativas y no está subordinado más que a la ley en el ejercicio de sus funciones y al mismo Concejo, en lo que atañe al cumplimiento de los planes, metas y objetivos, la aplicación de los reglamentos y normas internas y la ejecución del presupuesto, facultades que emanan todas del Concejo como manifestación de su propia autonomía”.*<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen C-024-2012”. Sinalevi: considerando IV. Consultado 05 de junio, 2020. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17017&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17017&strTipM=T)

<sup>91</sup> Ibid., considerando V.

Otras funciones son definidas taxativamente por el Código Municipal en el artículo 17, entre las cuales resalta:

*“Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general. b) Delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. c) Asistir, con voz, pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice d) Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y ejercer el veto, conforme a este código”.*<sup>92</sup>

Lo anterior, es importante en aras de determinar las competencias diferenciadas que tiene la alcaldía respecto aquellas del Concejo Municipal, ya que juntas conforman esa diarquía que compone el gobierno local.

Cuando se hace referencia al término Concejo Municipal, es importante detallar su alcance normativo y definir su concepto, ya que el mismo suele confundirse con la alcaldía y sus competencias. El Concejo Municipal en concordancia con el ordenamiento, código municipal artículo 12, es aquel que está *“compuesto por un cuerpo deliberativo integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular”.*<sup>93</sup>

Las funciones del Concejo Municipal están contempladas en el numeral 13 del Código Municipal, dentro de las cuales destacan las políticas orientadas al desarrollo del cantón, la aprobación de los presupuestos, la prestación de servicios municipales, resolución de recursos, creación de las distintas comisiones y proponer a la asamblea legislativa proyectos de ley.

Las características propias del Concejo Municipal es ser un cuerpo deliberativo, es decir, un espacio de discusión sobre los intereses locales, para los cuales los regidores nombrados por elección popular representan los intereses del cantón, teniendo así, voz y

---

<sup>92</sup> Asamblea Legislativa, “No: 7794: Código Municipal; 30 de abril, 1999”, SINALEVI: art 17. Consultado 25 de junio, 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40197&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40197&nValor3=0&strTipM=TC)

<sup>93</sup> Ibid., art 12.

voto en las discusiones, particularidad con la que no cuenta el Alcalde municipal quien solo tiene voz, y la capacidad de vetar los acuerdos del Concejo Municipal por razones de oportunidad y legalidad (artículo 167 y 17, inciso d, Código Municipal).

## **A.2. GRADOS DE AUTONOMÍA Y AUTONOMÍA MUNICIPAL**

Siguiendo el orden de ideas, es necesario abordar un tema de predominante relevancia, como lo es la autonomía municipal. Antes de abordar el tema propiamente, es necesario definir el concepto de autonomía en general, y sus grados.

Para Eduardo Ortiz Ortiz la autonomía es:

*“la titularidad de cierto tipo de función (concretamente de la programación y dirección de la actividad propia), al tiempo que un derecho de la libertad frente al Estado para su ejercicio (de esa función), lo que significa que la misma es respetada, aunque la función sea compartida si esos elementos se dan, sin necesidad de monopolio o exclusividad al respecto (...)”<sup>94</sup>.*

Para Ernesto Jinesta Lobo (2009) la autonomía consiste en una potestad de autodeterminación de alcances y su extensión varia, en función de la tutela administrativa ejercida sobre el ente descentralizado.

A nivel normativo, la autonomía se consagra en el artículo 188 de la Constitución Política: *“ARTÍCULO 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión”<sup>95</sup>.*

La doctrina y la jurisprudencia han desarrollado en Costa Rica, una serie de grados de autonomía, de las que los entes menores descentralizados pueden gozar; a un nivel mayor de esta, significa un menor tutelaje por parte del Gobierno central.

El primer grado corresponde a la autonomía administrativa, esta consiste en la *“facultad de un ente público menor de realizar sus competencias y atribuciones conferidas legamente por si mismos sin estar sujeto a otro ente”<sup>96</sup>*. En este sentido, según Jinesta lobo

---

<sup>94</sup> Eduardo Ortiz Ortiz, 84.

<sup>95</sup> Asamblea Constituyente, *Constitución Política*, art 188.

<sup>96</sup> Ernesto Jinesta Lobo, *Tratado de Derecho Administrativo*, 45.

(2009), se les confiere la potestad de auto administrarse, en el tanto disponen de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que en el ente así lo tenga a bien. Este grado corresponde a todo ente descentralizado por el simple hecho de serlo, lo tienen tanto las instituciones autónomas y semiautónomas (aquellas aprobadas por menos de 2/3 de los diputados).

La Sala Segunda en este mismo orden de ideas señaló que:

*“La autonomía administrativa debe entenderse, como aquella independencia con que cuenta el ente para regirse por sí mismo, a fin de cumplir con el servicio para el cual fue creado, de ahí que, por su especialidad orgánica, se encuentra facultado para emitir normas generales administrativas, a fin de garantizar el cumplimiento obligatorio de sus fines. Dicha “facultad legislativa”, de esos entes autónomos, ha sido aceptada e interpretada, por la jurisprudencia nacional, como un poder o potestad reglamentario y no como una auto legislación; toda vez que, dichas normas, se contraen únicamente a su administración”<sup>97</sup>.*

El segundo grado de autonomía, del cual puede gozar las instituciones descentralizadas, corresponde a la autonomía política o de gobierno. La misma se conceptualiza como:

*“la posibilidad de un ente público de autodirigirse o autogobernarse políticamente, esto es, de fijarse sus propios lineamientos, objetivos, fines o metas, a través de una potestad de programación o de planificación, sin que el ente público mayor pueda imponerle, mediante el ejercicio de la tutela administración o su potestad de dirección intersubjetiva y las respectivas directrices, los fines u objetivos a alcanzar en materia de su competencia”<sup>98</sup>.*

Asimismo, en esta misma línea, el máximo tribunal constitucional costarricense indicó:

*“En este contexto, puede decirse que la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando –y, por*

---

<sup>97</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, “Proceso Ordinario labora; Resolución N°00031 1992, 9:10 horas”. Expediente: 92-000031-0005-LA, NEXUS: considerando I, consultado el 20 de abril de 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-206258>

<sup>98</sup> Ernesto Jinesta Lobo, Tratado de Derecho Administrativo, 46.

*ende, estableciendo a su vez– medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad”<sup>99</sup>.*

Vemos entonces como esta autonomía radica en aspectos de autodefinición y programación de fines, los cuales son exentos de un control estricto del Estado central, y se limitan aquellos según los cuales el acto de imperio creador los atribuye como parte de la competencia dada.

Ahora bien, el tercer grado de autonomía es la organizativa o plena. Este tipo de alcances de potestades las tiene las 5 Universidades Públicas del país, y se le fueron conferidas gracias al artículo 84 de la Constitución Política. Esta consiste en *“la posibilidad del ente público menor de dictarse su propia organización básica, esto es, de definir los órganos fundamentales, su constitución y reparto de funciones en ausencia o con exclusión de la ley ordinaria”<sup>100</sup>*. Lo anterior provoca, que el dotar a un ente descentralizado de abstraerse de la ley, es una garantía concedida únicamente por medio de la constitución.

A primera instancia, parecería que la misma es irrestricta, sin embargo, la Sala Constitucional ha establecido una serie de límites en su actuar, los cuales se exponen a continuación:

*“II.- Cabe, en primer término, referirse a la autonomía que la Constitución le otorga a las universidades, para señalar que ésta, aunque muy amplia, es autonomía administrativa. En primer término, frente al Poder Ejecutivo y al resto de la Administración Pública; en segundo lugar, frente a la ley, pero únicamente para impedir que ésta delegue en autoridades administrativas potestades capaces de imponer a las universidades aquel tipo de decisiones. Esto significa, primero que la autonomía constitucional de las universidades no confiere a sus normas el valor de las leyes, ni siquiera el de los reglamentos ejecutivos. En tercer lugar, las universidades gozan de potestad reglamentaria autónoma y administrativa únicamente en las materias puestas bajo su competencia y no en las que están puestas en la competencia de otras entidades u órganos públicos. No puede*

---

<sup>99</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad; Resolución N°06345 – 1997, 8:30 horas”. Expediente: 94-004830-0007-CO, Nexus: considerando V, consultado el 20 de abril de 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82442>

<sup>100</sup> Ernesto Jinesta Lobo, Tratado de Derecho Administrativo, 48.

*considerarse privativo de las Universidades lo relativo a los poderes de policía administrativa -no sólo la de orden y seguridad, desde luego, sino también de otras definidas como tales, por ejemplo, la policía de salud, la de trabajo, la de urbanización y construcciones, etc.) Tampoco esa autonomía se extiende a las materias no universitarias, es decir, las no relativas a la docencia o investigación en la enseñanza superior, aunque se trate de otras no estrictamente universitarias, puestas bajo su cuidado, como es el reconocimiento de estudios y títulos de otras instituciones de enseñanza superior nacionales o extranjeras, cuestiones las cuales caen dentro del ámbito de la política legislativa, es decir, que pueden ser encomendadas a las universidades del Estado o a otros organismos, aunque no caigan dentro de la autonomía universitaria, como el Consejo Nacional de Rectores”<sup>101</sup>.*

Una vez definido este panorama general, de los posibles grados de autonomía de los entes descentralizados, es necesario abordar propiamente el tema de la autonomía municipal. De primera entrada, la Constitución Política en sus artículos 170 y 175 manifiestan claramente su existencia:

*“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”<sup>102</sup>.*

*“ARTÍCULO 175.- Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigor, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución”<sup>103</sup>.*

El artículo 4 y 13 en sus incisos a y b, del Código Municipal, recopilan y desarrollan los postulados de estos artículos. Así se menciona que:

*“Artículo 4.-La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes (...)*

---

<sup>101</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo; resolución N°02761 – 1996, 10:21 horas”. Exp. 95-006268-0007-CO. Nexus: considerando II, Consultado 27 de junio, 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-105209>

<sup>102</sup> Asamblea Constituyente, *Constitución Política*, art 170.

<sup>103</sup> *Ibid.*, art 175.



*“Artículo 13. - Son atribuciones del concejo:*

*a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos. b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa (...)”<sup>104</sup>.*

De lo anterior se desprende claramente que las municipalidades poseen el segundo grado de autonomía. En ese sentido, la autonomía municipal no puede consistir solo en el hecho de darse su propia organización y el régimen para su funcionamiento (autonomía administrativa); sino que obedece a su vez *“de la directa relación con el carácter electoral y representativo del Concejo (...) de fijarse sus políticas (planes y programas) de acción y de inversión en forma independiente del Estado (...)”<sup>105</sup>* (autonomía política, artículos 4,14 y 21 del Código Municipal) y de la capacidad de los Gobiernos Locales de *“poder fijar las tasas y precios de los servicios municipales”<sup>106</sup>* (autonomía financiera, artículo 68 del Código Municipal). Así lo ha entendido la Sala Constitucional, definiendo en los siguientes términos:

*“(...)autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la auto normación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al*

---

<sup>104</sup> Asamblea Legislativa, No:7794: Código Municipal, art 13.

<sup>105</sup> Eduardo Ortiz Ortiz, 99.

<sup>106</sup> Justo Aguilar y Violeta Pallavicini, 81.

*Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad que, a su vez, es política”<sup>107</sup>.*

De manera más concreta, se puede conceptualizar la autonomía municipal, según Rojas Franco (2006), como la capacidad que tienen los Gobiernos Locales de decidir, libre y responsablemente, todo lo referente a la organización de determinada localidad sobre la que ostentan su jurisdicción territorial.

Para Ortiz Ortiz (2017) consiste en la capacidad del Gobierno Local de fijarse sus políticas, planes y programas de acción e inversión local, de manera independiente de los intereses e influencias de la administración central; lo anterior unido a su vez, con la potestad de dictarse su presupuesto propio.

Por último, Jorge Enrique Romero Pérez, nos da la siguiente definición y alcances de la autonomía municipal:

*“Aquí desglosaremos dos tipos de definición: gramatical y jurídica. – Gramaticalmente, autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. – Jurídicamente, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen*

---

<sup>107</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad. Resolución N°05445 – 1999, 14:13 horas”. Exp: 94-000757-007-CO-E. Nexus: considerando IV, Consultado 29 de junio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-158355>

*las municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón). Esta autonomía municipal implica: – Libre elección de sus propias autoridades – Libre gestión en las materias de su competencia – La creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos”<sup>108</sup>.*

### **A.3. INTERÉS LOCAL**

Las municipalidades responden a un objetivo de satisfacción de los intereses locales, es decir, en cada cantón existen una serie de intereses y servicios públicos a cumplir, mismos que podrían relacionarse con intereses y servicios públicos de carácter nacional.

Dentro de esas atribuciones municipales, el artículo 169 de la constitución, como se ha mencionado líneas atrás, delega la titularidad sobre los intereses y servicios locales a las municipalidades. Lo anterior encuentra también su respaldo normativo en el artículo 3 del Código Municipal que indica, “(...) *El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal*”<sup>109</sup>.

Asimismo, el artículo 4 del código municipal, establece una lista de atribuciones no taxativa, en el tanto pueden existir tantas atribuciones como intereses públicos necesiten una solución a nivel cantonal, ya que el derecho, como la vida en sociedad, se encuentran en constante desarrollo, por lo cual las necesidades cantonales de la actualidad podrían evolucionar o incorporar otras, ante las cuales la Municipalidad le corresponde atender.

Por ende, es necesario plantear la interrogante sobre aquello que atañe a “*lo local*”, y a esa satisfacción de intereses que incumben a las municipalidades atender, ya que existirán servicios que escapen de la esfera local por su carácter nacional. Sobre lo anterior la Sala Constitucional ha entendido en distintos fallos lo siguiente:

*“Al haber concluido el constituyente un concepto jurídico indeterminado en el artículo 169, al señalar que le corresponde a la Municipalidad de cada cantón,*

---

<sup>108</sup> Jorge Enrique Romero-Pérez, “*La Autonomía Constitucional De Las Municipalidades*”. (San José, C.R.; Escuela de Administración Pública, 2004), consultado 1 de julio, 2020, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/13353/14371/>, 132-133.

<sup>109</sup> Asamblea Legislativa, “No: 7794: Código Municipal”, art 3.

*administrar los servicios e intereses locales, se requiere, para precisar este concepto, estar en contacto con la realidad a la que se va destinado de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no es, es por medio de un texto legal, es decir, que es la ley la que debe hacerlo, o en su defecto, y según sea el caso, deberá hacerse por medio de la interpretación jurisprudencial que se de esos contenidos indeterminados en la Constitución Política significa, ante todo, un mandato dirigido al juez para que él, no el legislador- los determine, como bien lo afirma la mejor doctrina nacional sobre el tema”.*<sup>110</sup>

Según Ortiz Ortiz (2017), la competencia municipal deviene, en primera instancia de la ley, posteriormente de la propia municipalidad por medio de sus reglamentos y por la jurisprudencia “*que orienta en el discernimiento de la calidad de lo local o lo nacional, sin que pueda decirse que exista ya un concepto constitucionalmente definido de lo mismo*”.<sup>111</sup>

Dentro de las competencias exclusivas de las municipalidades, está la atención plena de la RVC. La ley de transferencia de competencias para la atención de la Red Vial Cantonal delegó en los Gobiernos Locales la responsabilidad en la “*conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación de las redes viales cantonales*”<sup>112</sup>. Por ende, es importante determinar el ámbito de alcance de este concepto y todo aquello que involucra.

#### **A.4. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE TRASFERENCIA DE COMPETENCIAS**

En este segmento se desarrollará la idea sobre los requisitos de la competencia como elemento material subjetivo del acto administrativo, siendo esta la materialización del principio de legalidad, determinando que el órgano solo podrá hacer aquello que le sea expresamente atribuido como competencia. La descentralización supone un mecanismo de

---

<sup>110</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: Resolución N°06469 - 1997, 16:20 horas” Expediente: No.6578 -E- 96, Nexus: considerando IV, Consultado 2 de julio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-112161>

<sup>111</sup>Eduardo Ortiz Ortiz, 73.

<sup>112</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 40137-MOPT, art 2.

trasferencia de una competencia del órgano administrativo superior (Estado), hacia entes menores externos al aparato central.

Las municipalidades son administraciones territoriales que, por disposición constitucional, gozan de independencia administrativa de segundo grado, también llamada autonomía política o de gobierno. La Constitución de 1949, frente al sistema Presidencialista que, imperada en tiempos anteriores, decidió crear un sistema de pesos y contra pesos de la función pública, otorgando una serie de funciones delimitadas pero interdependientes entre los tres Poderes de la República, e instituciones administrativas menores, como los municipios.

#### a.4.1 Características de la Competencia:

Las competencias otorgadas a determinados entes tienen una serie de características abordadas por la jurisprudencia nacional y dictámenes de la Procuraduría General de la República (PGR). Primeramente, la PGR ha definido las competencias administrativas como una serie de potestades, basadas en el principio de legalidad, según las cuales gira el actuar de la administración:

*“Conforme el principio de legalidad, los entes públicos y los órganos administrativos requieren habilitación legal para actuar. De este modo, su acción está determinada por el principio de competencia, la cual puede estar sujeta a cambios (...) Cada organismo público posee capacidad para actuar jurídicamente la competencia de que es titular. La competencia administrativa es un corolario del principio de legalidad, cuyo objeto es señalar los poderes y deberes con que cuenta la Administración Pública para actuar conforme el ordenamiento. La competencia es la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos y se resume en los poderes y deberes que han sido atribuidos por el ordenamiento a un órgano o ente público, lo que delimita los actos que puede emitir válidamente. En esa medida, la competencia constituye un elemento de validez del acto administrativo”<sup>113</sup>.*

---

<sup>113</sup>Procuraduría General de la República, “Dictamen C-009-2009, 22 de enero, 2009”. SINALEVI. Consultado el 16 de marzo de 2021“,

Existe una fuerte vinculación entre el principio de legalidad y las competencias de un ente, pues es según estas potestades y facultades, sobre las que se enmarcan el actuar de la administración; en otras palabras, la manera de controlar el actuar de un ente administrativo, es regular sus competencias, de esta forma lo preceptúa el artículo 11 de la Ley General de Administración Pública (LGAP):

*“Artículo 11.-*

*1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes (...)”<sup>114</sup>.*

La doctrina ha establecido una serie de precisiones que toda competencia debe tener; siguiendo lo enseñado por Jinesta Lobo (2009), este elemento subjetivo del acto administrativo requiere de 4 requisitos, desprendidos del Título Tercero de la LGAP (artículos 59 a 98):

- **Debe ser expresa**: la competencia del ente administrativo debe ser explícita y clara, procedente de una ley, reglamento, o emanada de la misma Constitución Política.

Así lo indica el artículo 59 de la LGAP, al señalar:

*“Artículo 59.- 1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio. 2. La distribución interna de competencias, así como la creación de servicios sin potestades de imperio, se podrá hacer por reglamento autónomo, pero el mismo estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia. 3. Las relaciones entre órganos podrán ser reguladas mediante reglamento autónomo, que estará también subordinado a cualquier ley futura”<sup>115</sup>.*

- **Son Irrenunciables**: Así lo estipula el artículo 66 de la LGAP, indicando que “*Las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles*”<sup>116</sup>. Esto, junto con el siguiente

---

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15676&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15676&strTipM=T)

<sup>114</sup> Asamblea Legislativa. “No:6227: Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978”, Sinalevi: art 11, consultado 23 de mayo de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=107779&nValor5=2](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=107779&nValor5=2)

<sup>115</sup> Ibid., art 57.

<sup>116</sup> Ibid., art 66.

requisito, son aspectos fundamentales para entender el proceso de transferencia de una competencia en el derecho administrativo costarricense.

- **Es improrrogable o indelegable:** en principio se ha dicho que las competencias no pueden ser transferidas, debido a que las funciones de las mismas surgen de una norma, y no de la voluntad del órgano o de los administrados.

En esta línea, el artículo 70 de la LGAP indica que *“La competencia será ejercida por el titular del órgano respectivo, salvo caso de delegación, avocación, sustitución o subrogación, en las condiciones y límites indicados por esta ley”*<sup>117</sup>.

Ahora bien, existen mecanismos creados por ley, para que las competencias puedan ser transferidas a un órgano externo, el mismo artículo supra citado nos indica cuatro herramientas jurídicas viables para el cambio; no obstante, debe existir una norma expresa, del mismo rango o mayor de la que creo y atribuyo la competencia al órgano inicial; esto siguiendo lo dictado por el artículo 85 de la LGAP:

*“Artículo 85.- 1. Toda transferencia de competencias externas de un órgano a otro o de un servidor público a otro, tendrá que ser autorizada por una norma expresa, salvo casos de urgencia. 2. En toda hipótesis, la norma que autoriza la transferencia deberá tener rango igual o superior al de la que crea la competencia transferida. 3. No podrán hacerse transferencias por virtud de práctica, uso o costumbre”*<sup>118</sup>.

- **Corresponde su ejercicio al órgano visto como institución y no al órgano como individuo:** en este sentido el servidor público no puede disponer de ella a su gusto, sino que se encuentra limitado en términos de la norma. En este sentido la competencia deviene en impersonal, puesto que se le proporciona al órgano o ente público, sin mediar en importancia la persona física que ostenta el cargo.

#### a.4.2. Tráferencia de competencias.

La competencia es el elemento en el cual el principio de legalidad que rige la administración pública alcanza su máximo estandarte. Y es por esto por lo que cualquier

---

<sup>117</sup> Ibid., art 70.

<sup>118</sup> Ibid., art 85.

cambio o traslado de las funciones dependientes a una competencia específica, requiere de procesos especiales y rigurosos, regidos por máximas propias del derecho administrativo.

Generalmente los cambios de competencia, o los traslados de esta obedecen a razones de oportunidad y de mejora en la eficiencia de los servicios públicos. Así lo ha señalado la PGR:

*“Doctrinariamente, se ha indicado que la transferencia en el ejercicio de competencias obedece básicamente a razones de oportunidad, conveniencia política o mejora técnica (...) Asimismo, se ha indicado que la transferencia de funciones intenta mantener y mejorar la eficiencia y la continuidad en la consecución de los fines públicos, cuando pueden desaparecer por incapacidad del titular normalmente encargado (razón de oportunidad) o por abandono culpable de sus deberes (razón de necesidad)”<sup>119</sup>.*

Los cambios de competencia devienen entonces en un gran instrumento mediante el cual la Administración Pública de forma célere, flexible, y eficaz puede adecuar su aparato organizativo, para satisfacer de mejor forma los intereses de los administrados.

Como se ha visto, la norma general es que el órgano competente ejerza la competencia asignada, así lo indica el artículo 70 de la LGAP, al indicar *“la competencia será ejercida por el titular del órgano respectivo (...)”*<sup>120</sup>. Sin embargo, es el mismo artículo 70 que plantea excepciones, estableciendo procesos como la delegación, avocación, sustitución, subrogación, desconcentración, y la descentralización.

#### a.4.2.1. Principios en los procesos de Traslado de Competencias.

La LGAP establece una serie de requisitos o principios generales para estos procesos en los artículos 84 y siguientes. Estos buscan garantizar que el principio de

---

<sup>119</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen C-150-2010, 21 de julio, 2010”. SINALEVI. Consultado el 16 de marzo de 2021”, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16359&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16359&strTipM=T)

<sup>120</sup> Asamblea Legislativa, “No:6227: Ley General de la Administración Pública”, art 70.



legalidad no se vea vulnerado a la hora de la elaboración de actos administrativos por órganos o entes a los cuales les fue trasferida la competencia.

El **primer principio** corresponde a la obligación de que toda trasferencia de competencias se haga por norma expresa. Así lo señala el artículo 85 inciso primero, de la LGAP al expresar que *“toda trasferencia de competencias externas de un órgano a otro o de un servidor público a otro, tendrá que ser autorizada por una norma expresa, salvo casos de urgencia (...)”*<sup>121</sup>.

Lo anterior es consecuente con los requisitos de toda competencia, pues en teoría, estas son intrasmisibles, irrenunciables y no prescriben. Por ende, toda modificación de lo anterior debe ser por una norma.

El **segundo principio** es que la norma que, de pie al traslado de la competencia, debe ser del mismo rango o mayor, que la norma originaria. Esto lo contempla el inciso segundo del artículo 85 ibidem indicando que *“en toda hipótesis, la norma que autoriza la trasferencia deberá tener rango igual o superior al de la que crea la competencia trasferida (...)”*<sup>122</sup>. Para Jinesta Lobo (2009), lo anterior supone también que la trasferencia de potestades circunscritas a las potestades de imperio, por la reserva de ley que ostentan según el artículo 59 de la LGAP, deban ser trasferidas por ley, y no por rango menor a esta.

Como conclusión directa de estas dos máximas, nace el **tercer principio**. Como vimos, debe de haber una norma expresa, y esta debe tener el mismo rango o mayor, que la norma originaria. Ergo, prácticas como el uso o la costumbre, no son instrumentos válidos para cambiar la potestad sobre una competencia, y en este mismo sentido, el inciso 3 del artículo 85 de la LGAP, desenvuelve la idea de que los traslados de competencia *“no podrán hacerse trasferencias por virtud de práctica, uso o costumbre”*<sup>123</sup>.

Como **cuarto principio**, la LGAP, esboza en su artículo 86, la prohibición de trasferir competencias originarias y reguladas exclusivamente en la Constitución Política. Este artículo desarrolla la idea del numeral 9 de la Carta Magna, en donde se plasma que *“ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias”*<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Ibid., art 85.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Asamblea Constituyente, Constitución Política, art 9.

Los cambios en la competencia originalmente son pensados, para que sean temporales. Este **quinto principio** está consagrado en el inciso primero, artículo 87 de la LGAP. El mismo tiene sus excepciones propias.

Ahora bien, como todo acto de la administración pública, se requiere que el mismo sea motivado. Debe existir una razón jurídica o física que haga necesario el traslado; y en esto consiste el **sexto principio**. El mismo está consagrado en el inciso segundo del artículo 87 ibidem.

El **séptimo principio** es la consecuencia necesaria en el caso de no seguirse las anteriores reglas. Y es que la violación a los anteriores preceptos acarrea la nulidad de los actos emanados a raíz de esta. Lo anterior, está preceptuado en el inciso 3 del artículo ibidem. En el mismo se señala: *“la violación de los límites indicados causará la invalidez tanto del acto origen de la transferencia, como de los dictados en ejercicio de ésta”*<sup>125</sup>.

#### a.4.2.2. Mecanismos de Traslado de competencias

Corresponde ahora, analizar los diferentes mecanismos para transferir una competencia inter orgánicamente, o intersubjetivamente entre Estado central y entes públicos menores. En este segmento se expondrán los conceptos sobre la delegación, avocación, sustitución, suplencia, subrogación, desconcentración y descentralización.

##### a.4.2.2.1. Delegación

La delegación es un mecanismo de transferencia de competencias, mediante el cual, el órgano superior trasfiere a su inferior determinada función que resulta exclusiva del primero. Así lo define la PGR en su dictamen C-302-2013:

*“La delegación es un cambio de competencia, de acuerdo con el cual el superior puede transferir sus funciones en el inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza (artículo 89 de la Ley General de la Administración*

---

<sup>125</sup> Asamblea Legislativa, “No: 6227: Ley General de la Administración Pública”, art 87.

*Pública). Empero, la ley puede autorizar una delegación no jerárquica o en diverso grado*<sup>126</sup>.

El anterior proceso se encuentra regulado en el artículo 89 y siguientes de la LGAP. El artículo 89 dibuja lo siguiente:

*“1. Todo servidor podrá delegar sus funciones propias en su inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza. 2. La delegación no jerárquica o en diverso grado requerirá de otra norma expresa que la autorice, pero a la misma se aplicarán las reglas compatibles de esta Sección. 3. No será posible la delegación cuando la competencia haya sido otorgada al delegante en razón de su específica idoneidad para el cargo. 4. La delegación deberá ser publicada en el Diario Oficial cuando sea para un tipo de acto y no para un acto determinado”*<sup>127</sup>.

Esta figura no es para uso extenso, el artículo 90 plantea una serie de límites que esta figura posee:

*“La delegación tendrá siempre los siguientes límites:*

*a) La delegación podrá ser revocada en cualquier momento por el órgano que la ha conferido; b) No podrán delegarse potestades delegadas; c) No podrá hacerse una delegación total ni tampoco de las competencias esenciales del órgano, que le dan nombre o que justifican su existencia; d) No podrá hacerse delegación sino entre órgano de la misma clase, por razón de la materia, del territorio y de la naturaleza de la función; y e) El órgano colegiado no podrán delegar sus funciones, sino únicamente la instrucción de las mismas, en el Secretario”*<sup>128</sup>.

Resulta claro entonces que la delegación asume ciertas características propias, que la diferencian de las demás:

1. Se requiere que las funciones entre el delegante y el delegado tengan la misma naturaleza, de lo contrario, en casos como la delegación no jerárquica o de diverso grado, solo será posible mediante una ley que lo autorice.

---

<sup>126</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen -302-2013, 13 de diciembre, 2013”. SINALEVI. Consultado el 16 de marzo de 2021“, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17918&strTipM](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17918&strTipM)

<sup>127</sup> Asamblea Legislativa, “No:6227: Ley General de la Administración Pública”, art 89.

<sup>128</sup> Ibid. Art 90

2. La delegación no trasfiere la titularidad de la competencia, por esto puede ser revocada por el delegante en cualquier momento. El delegado entonces no va a ejercer una competencia que le es propia, sino trabaja con base en la del delegante, esto lo diferencia de figuras como la descentralización o la desconcentración.
3. La transferencia de la competencia es de carácter temporal, no puede ser permanente. Por esto, según Jinesta Lobo (2009), el acto administrativo que origina la delegación debe contener un plazo de duración.
4. No se pueden transferir competencias ya delegadas.
5. Por último, esta clase de cambio de competencias es de carácter inter orgánico, y no intersubjetivo. Esto lo diferencia claramente de la figura de la descentralización, puesto que la competencia no sale del ente hacia una figura subjetiva exterior.

#### a.4.2.2.2. Avocación

La avocación es una figura en la transferencia de competencias, que permite que un superior jerárquico, asuma el conocimiento y resolución de un asunto del inferior.

Ernesto Jinesta Lobo lo define como “(...) *el acto previamente habilitado por el ordenamiento jurídico, por cuyo medio el órgano superior atrae o avoca para sí la competencia del inferior jerárquico inmediato cuando este último ejerce una competencia exclusiva y, por consiguiente, no existe recurso*”<sup>129</sup>.

Este mecanismo se encuentra regulado en los artículos 93 y 94 de la LGAP:

*“Artículo 93.- 1. El superior podrá, incluso por razones de oportunidad, avocar la decisión de asuntos del inmediato inferior cuando no haya recurso jerárquico contra la decisión de éste y en tal caso la resolución del superior agotará también la vía administrativa. 2. La avocación no creará subordinación especial entre avocante y avocado. 3. El avocado no tendrá ninguna vigilancia sobre la conducta del avocante ni es responsable por ésta. 4. Cuando se refiera a un tipo de negocio,*

---

<sup>129</sup>Ernesto Jinesta Lobo. Tratado de Derecho Administrativo, 465.

*y no a uno determinado, deberá publicarse en el Diario Oficial. 5. Tendrá los mismos límites de la delegación en lo compatible. 6. La avocación no jerárquica o de competencias de un órgano que no sea el inmediato inferior requerirá de otra ley que la autorice.*

*Artículo 94.- El órgano delegante podrá avocar el conocimiento y decisión de cualquier asunto concreto que corresponde decidir al inferior en virtud de la delegación general”<sup>130</sup>.*

Las características propias de esta figura son:

- La transferencia es inter orgánica.
- Se requiere que el avocante no posea recurso jerárquico alguno, sobre el avocado. En este sentido la PGR, en su dictamen C-230-2000 señaló lo siguiente:

*“De no existir recurso jerárquico, el jerarca carece de la potestad de revisar lo actuado por el inferior. Es sobre esa realidad que la avocación actúa, permitiendo que, en tal supuesto, el jerarca decida respecto del ejercicio de la competencia por el inferior. La avocación supone asignación de competencias del inferior y puede darse incluso respecto de órganos desconcentrados (...) A la hora de discutir esta figura en la Asamblea Legislativa, quedó claro que la regulación es un remedio a la inexistencia de un recurso contra lo decidido por el inferior. No un medio para que el superior suplante al inferior, sino para que "en los casos limitados en que el inferior por desconcentración pueda agotar la vía administrativa", el superior pueda evitar una resolución que se presenta como ilegal o inoportuna. Es una válvula de seguridad para mantener la unidad administrativa y de autoridad del jerarca sobre el inferior desconcentrado”<sup>131</sup>.*

- La avocación puede darse incluso por motivos de oportunidad.
- Se avoca el conocimiento de un asunto determinado y específico.

---

<sup>130</sup> Asamblea Legislativa, “No:6227: Ley General de la Administración Pública”, arts. 93 y 94.

<sup>131</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen C-230-2000, 22 de septiembre, 2000”. SINALEVI. Consultado el 17 de marzo de 2021”, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8841&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8841&strTipM=T)

#### a.4.2.2.3. Suplencia

La suplencia es una figura mediante la cual, se coloca a una persona en el puesto que ostentaba el titular de la función y dejó vacante, o por ausencia de este. Esta ausencia indica Jinesta Lobo, que es temporal y extraordinaria, y se suple la competencia hasta que se regrese al cargo al titular original

La PGR ha definido la suplencia como:

*“En cuanto a la naturaleza jurídica de la suplencia, la doctrina nacional indica que es ‘un fenómeno (de organización) en virtud del cual se coloca a una persona en lugar del titular de un órgano, por vacancia (muerte, dimisión, incapacidad definitiva, remoción) o ausencia de éste (vacaciones, licencias, incapacidad temporal, suspensión), en forma extraordinaria y temporal, mientras no es puesto en posesión del cargo el nuevo titular (...) Como es obvio, la suplencia se origina en una situación anormal, como lo es la ausencia del titular (Véase al respecto DIEZ, Manuel María. "Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Bibliográfica Argentina, 1963, pág. 44), y por ello la doctrina la identifica como ‘una técnica al servicio de la continuidad en el funcionamiento de las Administraciones Públicas en los supuestos en los que tal continuidad es imposible’ (Enciclopedia Jurídica Básica, Volumen IV, Voz Suplencia, Editorial Civitas, Madrid, 1995, pág. 6417), en la que un no titular queda investido de la totalidad de la competencia del titular ordinario; lo cual implica que el ejercicio de las competencias del suplente están de por sí limitadas, pues no deben prolongarse más allá del reingreso del titular o bien del ingreso del nuevo. En sí, podemos afirmar que la suplencia es la sustitución temporal y personal del titular de un órgano por otra persona, cuando el primero se vea imposibilitado, por algún motivo, para el ejercicio de su competencia; lo cual supone, la existencia de un solo órgano administrativo y de dos (o más) personas que asumen sucesivamente su titularidad, y que en su momento, cada uno ejercita su competencia (...)”<sup>132</sup>.*

---

<sup>132</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen C-041-2008, 08 de febrero, 2008”. SINALEVI. Consultado el 18 de marzo de 2021”, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15052&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15052&strTipM=T)

La suplencia en nuestro ordenamiento está regulada en el artículo 95 y 96 de la LGAP, los cuales señalan las siguientes características:

- Las ausencias pueden ser cubiertas tanto por el superior inmediato, como por el suplente que se nombre.
- Trascurridos dos meses de iniciada la suplencia por el superior, o que este no hubiese querido llevarla, se debe nombrar el suplente.
- El suplente ejerce la plenitud de la función, sin que medie subordinación del anterior sobre él.

#### a.4.2.2.4. Subrogación

La subrogación es el mecanismo de transferencia de competencias que opera en los casos de abstención y recusación. La sección quinta del capítulo tercero de la LGAP menciona la subrogación, no obstante, los supuestos en que opera son regulados hasta los artículos 230 a 238 de la LGAP.

Mantiene las características de la suplencia, mas es aplicada únicamente en esas dos condiciones (abstención y recusación) desarrolladas en dicho articulado.

#### a.4.2.2.5. Sustitución

La sustitución es un proceso de transferencia de competencias mediante el cual un órgano ejerce una función por otro, debido a conductas ilegales del órgano titular, o a malas administraciones por parte de este. Este mecanismo está regulado en los artículos 97 y 98 de la LGAP.

*“Artículo 97.-*

*1. El superior podrá sustituir al inmediato inferior cuando éste omita la conducta necesaria para el cumplimiento de los deberes de su cargo, pese a la debida intimación para que los cumpla, sin probar justa causa al respecto. 2. Para hacer la intimación bastará el envío de carta certificada al inferior con tres días de*

*anticipación, advirtiendo la posibilidad de la sustitución. 3. La sustitución bien fundada será justa causa de despido del inferior. (...)*

*Artículo 98.-*

*1. El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, al inferior no jerárquico, individual o colegiado, del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices que aquel le haya impartido sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno. 2. El servidor o colegio sustituto tendrá todas las potestades y atribuciones del titular ordinario, pero deberá usarlas para lo estrictamente indispensable al restablecimiento de la armonía de la normalidad administrativa, so pena de incurrir en nulidad. 3. Los actos del sustituto, en este caso, se reputarán propios del ente u órgano que ha sufrido la sustitución, para todo efecto legal. 4. La sustitución regulada por este artículo creará un vínculo jerárquico entre el Poder Ejecutivo y el sustituto, pero ninguna entre éste y el sustituto (\*). (\*) (NOTA: debe leerse correctamente como "sustituido") 5. La sustitución deberá ser precedida por al menos tres intimaciones instando al inferior a justificar su conducta y a cumplir. 6. El silencio del sustituido será por sí justa causa para la sustitución. 7. Para hacer la intimación bastará carta certificada, en los términos señalados en el artículo anterior”<sup>133</sup>.*

El artículo 97 hace referencia a lo que se conoce como sustitución del acto. Acá, según Jinesta Lobo (2009), se establece la forma mediante el cual, el superior pueda sustituir al inferior, cuando este omita una conducta necesaria para el cumplimiento de las funciones de su cargo. La omisión de esta conducta requiere que el superior le haya intimado el incumplimiento de esta al inferior, y que no haya una justa causa para su inadvertencia.

El artículo 98 hace alusión a lo que se conoce como la sustitución del titular, en esta, el Poder Legislativo destituye al inferior no jerárquico que desobedece el poder de dirección que ese Poder de la República ostenta. Esta desobediencia debe ser reiterada e intimidada por parte del Ejecutivo.

---

<sup>133</sup> Asamblea Legislativa, “No.6227: Ley General de la Administración Pública”, arts. 97 y 98.



#### a.4.2.2.6. Descentralización

La descentralización es uno de los sistemas de estructuración de la organización administrativa de la Administración Pública. Existen dos sistemas preponderantes en este sentido: la centralización y la descentralización.

La centralización según Rojas Franco es el sistema *“que concentra en poder del Estado el conjunto de tareas administrativas a realizar en todo el territorio nacional, asumiendo aquellas por medio de una administración jerarquizada y unificada”*<sup>134</sup>.

A su vez, el autor Jinesta Lobo (2009), lo califica como un sistema en que se transfiere la titularidad de las competencias de la Administración Pública a un ente central, por ende, también un mecanismo de transferencia de competencias. En este sentido, las competencias públicas se concentran en su totalidad un Poder central, absorbiendo las funciones de los entes públicos menores.

Por su parte, la descentralización como modelo de organización Administrativa, puede ser vista desde dos aristas; la visión estática que consiste en la existencia *“de una serie de entes públicos menores distintos del Estado que tienen encomendada la realización de fines públicos específicos”*<sup>135</sup>, y la posición dinámica que abarca *“la transferencia definitiva de la titularidad y el ejercicio de las competencias de la Administración Pública Central o Estado a la Administración Pública Descentralizada, sin que medie relación de jerarquía administrativa sino, únicamente, de tutela administrativa”*<sup>136</sup>.

Abordado lo anterior, es preciso acotar, que no se debe confundir la descentralización política, con la administrativa, puesto que la primera es relacionada con la forma de Gobierno del Estado (Estados Federales, por ejemplo), y la segunda recae en un instituto meramente administrativo de las competencias. En este sentido la Sala Constitucional ha dejado claro, que lo imperante en Costa Rica es una descentralización únicamente administrativa; de esta manera se ha dicho:

*“XXIX.- Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde su nacimiento, ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política*

---

<sup>134</sup> Enrique Rojas Franco, *Derecho Administrativo de Costa Rica* (México D.F: Editorial Porrúa, 2006), 11.

<sup>135</sup> Ernesto Jinesta Lobo, *“Tratado de Derecho Administrativo”*, 41.

<sup>136</sup> Ibid.

*propriadamente dicha. La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial -municipios- o institucional. De manera que es inútil todo ejercicio tendente a distinguir, como pretenden los recurrentes, entre descentralización meramente administrativa y otras formas posibles de descentralización, la política”<sup>137</sup>.*

Tampoco el concepto de descentralización debe ser confundido con el de desconcentración. La desconcentración es un fenómeno jurídico que se desenvuelve propiadamente en la figura de la centralización. La desconcentración según Rojas Franco “es el poder trasferido a un agente local del Estado del poder de decisión ejercido en lugar del jefe supremo de la jerarquía suprema”<sup>138</sup>. En este sentido la decisión sigue siendo tomada dentro del seno del Poder central.

De acuerdo con Jinesta Lobo (2009), toda descentralización supone la creación de entes públicos menores dotados de:

- **Una personalidad jurídica:** La Sala Constitucional en sentido ha señalado que la creación de entes públicos menores requiere necesariamente del otorgamiento de personalidad jurídica:

*“El Estado es uno solo, y una sola su personalidad, que, en ningún caso, se puede fraccionar, porque esto equivaldría a dividirlo en dos o más Estados; el Gobierno, que ya no es la persona jurídica, sino el conjunto de los órganos que expresan su voluntad y ejercen su poder, también es uno solo, como lo dice expresamente el artículo 9 de la Constitución: el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial...». Esto no empecé la posibilidad que tiene el Estado de desplazar algunas de sus competencias -desde luego, no las constitucionales- a otras personas jurídicas creadas por él, mediante el mecanismo de la descentralización administrativa o, incluso, cuando la Constitución lo permite, de una descentralización política como, por ejemplo, la de que se quiere dotar a los municipios. Pero en todas las formas de descentralización la figura jurídica del Estado desaparece para dar lugar, precisamente, a una*

---

<sup>137</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: voto 4091-1994; 9 de agosto, 1994 15:12 horas” expediente: 91-001065-0007-CO, *considerando*, párr.29. Consultado 6 de julio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81097>

<sup>138</sup> Enrique Rojas Franco, 112.

*persona jurídica diversa de él, como lo recoge, respecto de la Administración Pública, el artículo 1 de su Ley General (...)*<sup>139</sup>.

- **Patrimonio propio o Autonomía financiera:** la garantía del financiamiento de las instituciones descentralizadas se desprende constitucionalmente de los artículos 176 a 182, que se encargan de regular lo pertinente a la Hacienda Pública y su presupuesto. Legalmente, esta ostenta protección en la Ley de Administración Financiera en su artículo primero:

*“Artículo 1°-Ámbito de aplicación. La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a: a. La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias. b. Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política. c. La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado. (...)*<sup>140</sup>.

- **Atribución de una competencia definitiva y exclusiva:** Acaece en dos sentidos: El primero, es que la descentralización es producto de un acto de imperio (constitucional o legal); la competencia trasladada permanece en manos del ente menor durante toda la vigencia del acto de imperio que efectuó la transferencia.

En segunda línea, el Estado no puede intervenir directamente en las decisiones tomadas por el ente descentralizado sobre la competencia legalmente atribuida. Sin embargo, por el principio de unidad de mando, desprendido del artículo 9 constitucional, el Gobierno central ostenta la capacidad de tener una relación intersubjetiva de tutela administrativa sobre los entes descentralizados. Esta busca *“mantener la armonía, coordinación, coherencia y unidad de la gestión administrativa”*<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa: voto 1607 - 1991; 20 de agosto, 1991 15:00 horas” expediente: 91-001687-0007-CO. Nexus: *considerando*, párr.29. Consultado 6 de julio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83490>

<sup>140</sup> Asamblea Legislativa, “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” SINALEVI: art 1. Consultado 23 de junio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=0&strTipM=TC)

<sup>141</sup> Ernesto Jinesta Lobo, *Tratado de Derecho Administrativo*, 57.

La tutela administrativa en tanto poder de dirección es regulada en la Ley General de la Administración Pública, en sus artículos 26, inciso b, 27 párrafo primero, 98, 99 y 100. Al respecto, la jurisprudencia del máximo tribunal constitucional, ha manifestado lo siguiente:

*“III. - La autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas constituidas en el Título XIV de la Constitución, es una garantía frente al accionar del Poder Ejecutivo Central, más no frente a la ley en materia de Gobierno. Antes de la reforma operada al artículo 188 de la Constitución, no era posible someter a las instituciones autónomas a la política general del Estado en cuanto a las materias puestas bajo su competencia, pues la Constitución establecía: "Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión." Luego de la reforma introducida por Ley #4123 del 30 de mayo de 1968, el texto es este: "Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y está sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión." Esto quiere decir que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las*

*directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central*<sup>142</sup>.

Como podemos concluir, la autonomía de las instituciones tiene una relación contraria al nivel de injerencia del Gobierno Central. Un tutelaje más fuerte significa un nivel de autonomía más bajo, y un nivel de tutelaje débil, significa un mayor grado de autonomía del ente descentralizado.

Los procesos de descentralización pueden generar diferentes tipos de instituciones, según sea los grados de autonomía y competencias brindadas. Existen instituciones semiautónomas, autónomas, los entes descentralizados territorialmente, las Universidades Públicas, etc.

Con la reforma constitucional realizada al artículo 170 se fija un proceso del Estado hacia la descentralización y la transferencia de competencias del Ejecutivo hacia las Municipalidades, principalmente, con la entrada en vigor de la “Ley Especial de Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, No. 9329, la cual asigna los recursos para la atención de las vías cantonales con la reforma a la “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias” N°8114. Es así, como se destina normativamente sobre la recaudación del impuesto único a los combustibles un total de cuarenta y ocho, coma setenta por ciento (48,60%) hacia el Ministerio de Hacienda, el cual gira a las Municipalidades, a través, de la cuenta única de la Tesorería Nacional un total de veintidós, coma veinticinco por ciento (22,25%), para la atención de la Red Vial Cantonal en concordancia al plan quinquenal de desarrollo vial realizado por las distintas Municipalidades. A pesar de lo expuesto, existe un panorama de centralización operacional y financiero agudo en el contexto administrativo costarricense.

Ahora bien, la descentralización como mecanismo de trasferencias tiene los siguientes rasgos:

- Es una trasferencia intersubjetiva: Esto quiere decir que la trasferencia de la competencia se da entre sujetos distintos, y no entre órganos. En el caso de las descentralizaciones territoriales, el Estado cede una función, a favor de

---

<sup>142</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 3309 - 1994; 05 de julio, 1994 15:00 horas”, expediente 91-001395-0007-CO. Nexus: considerando, párr. 3. Consultado 22 de junio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81035>

los entes municipales, los cuales gozan de esa independencia como sujeto, del estado central.

- Enajena de manera definitiva la competencia: La competencia trasferida va a ser llevada a cabo por el nuevo titular durante el tiempo que la ley así lo disponga, o en su defecto de manera permanente.
- La competencia que se traslada es exclusiva y específica: en este sentido *“la descentralización supone el poder de decisión propio, independiente, irrevocable y necesario que no puede ser sustituido o mediatizado por el ente público mayor”*<sup>143</sup>.

Sobre este último punto, resulta de vital importancia, resaltar lo expresado por la Sala Constitucional en el voto que dictaminó facultativamente el proyecto sobre de ley general de transferencia de competencias:

*“al disponer el párrafo 2º del artículo 170 constitucional que “La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados” es claro que el sentido de la reforma es el de trasladar la titularidad de algunas competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades y no solo su ejercicio, con todas las garantías del principio de autonomía municipal, lo que fue entendido así por la Sala al evacuar la consulta preceptiva de constitucionalidad del artículo 170”*<sup>144</sup>.

La reforma al artículo 170 agrego una serie de rasgos nuevos a las competencias trasladadas a las Municipalidades mediante el mecanismo constitucionalmente establecido:

- El traslado de las competencias totales deberá corresponder a no menos del 10% de los ingresos ordinarios del año económico del país.
- Este traslado, es progresivo. Según el artículo propone una asignación gradual de un 1,5% por año, hasta cumplir el mínimo del 10%. Esto quiere decir, que no puede ser trasferidas todas las competencias en un único cuerpo legal.

---

<sup>143</sup> Ernesto. Jinesta Lobo, “Tratado de Derecho Administrativo”. 42.

<sup>144</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Legislativa: Resolución N°03493 – 2002, 17 de abril, 2002 14:41 horas” Expediente 02-002283-0007-CO. Nexus: considerando IX., consultado el 24 de abril de 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-187626>

- En cada asignación presupuestaria que se realice de ese 1,5%, se debe aprobar una ley que regula las competencias a asignar a las Municipalidades. Estas leyes son de vital importancia, puesto que como este mismo numeral indica, los recursos designados a ese periodo no serán trasladados, hasta que la norma legal sea emitida.
- De la mano con los principios generales de transferencia de competencias, el 1,5% asignados mediante leyes especiales de transferencias, gozan de protección constitucional. Por lo que variar su destino, requiere de una norma de igual rango a la Constitución Política; en este caso, una reforma constitucional.
- Por último, los traslados de competencia tendrán los principios ya desarrollados, en la sección de la Ley General de Transferencia de Competencias.

#### a.4.2.2.7. Desconcentración

La desconcentración es un tipo de transferencia de una competencia, basado en el modelo de la centralización. En este sentido, no se crea o no se atribuye una competencia a un sujeto jurídico diferente, sino que a un órgano se le atribuye una competencia única y exclusiva en detrimento de la relación jerárquica de su superior.

De esta manera, la PGR ha definido la desconcentración como *“una técnica de distribución de competencias en favor de órganos de una misma persona jurídica, por la cual un órgano inferior se ve atribuida una competencia en forma exclusiva, para que la ejerza como propia, en nombre propio y bajo su propia responsabilidad”*<sup>145</sup>.

Así mismo, para Enrique Rojas Franco la desconcentración es *“es el poder transferido a un agente local del Estado del poder de decisión ejercido en lugar del jefe supremo de la*

---

<sup>145</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen No.C-305-2009, 28 de octubre, 2009”. SINALEVI: consultado el 24 de abril de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16110&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16110&strTipM=T)

*jerarquía suprema. Es siempre el Estado quien decide, pero no ya el presidente o el ministro, sino otro funcionario del Estado-persona (...).*<sup>146</sup>

El fin de utilizar el mecanismo de desconcentración, responde a una mejor organización del Estado, aliviando la carga de los mandos altos del Estado, y permitiendo con esto, una mayor satisfacción de los intereses públicos.

Esta figura está regulada en el artículo 83 de LGAP:

*“1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento. 2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda: a) Avocar competencia del inferior; y b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte. 3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído, además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior. 4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa 5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor.”*<sup>147</sup>

Para Jinesta Lobo (2009), la desconcentración tiene una serie de rasgos que la caracterizan como figura de transferencia de competencias:

1. Inter orgánica: como indicaba Rojas Franco (2006) anteriormente, la transferencia se da en el marco de un mismo órgano. En el caso de darse en el Estado Central (como comúnmente pasa), es siempre el Estado el que actúa, pero ya no un alto jerarca, sino más bien otro funcionario del mismo Estado Central.
2. Definitiva: en este mecanismo la transferencia no es situacional o mediatizada por algún evento temporal. Por ende, cuando se desconcentra una función, se hace de manera definitiva y permanente durante todo el tiempo que el acto legal o reglamentario por la cual surja lo dicte.
3. Traslata la titularidad y el ejercicio: en esta figura, no solo se trasfiere el ejercicio como suceden en otras figuras que se repasaron anteriormente.

---

<sup>146</sup> Enrique Rojas Franco, 112.

<sup>147</sup> Asamblea Legislativa, “No.6227: Ley General de la Administración Pública”, art 83.



Sino que, aunado a esto, se confiere también la titularidad de esta. Por lo tanto, el órgano desconcentrado ejerce ambas partes de la competencia bajo su propio nombre y responsabilidad. Con respecto a esto, la PGR señaló lo siguiente:

*“Normalmente se considera que la desconcentración es uno de los límites más importantes a la jerarquía. Esta es una técnica de descongestión de la jerarquía, que ya que la transferencia de competencias decisorias implica un cambio en la titularidad de las competencias y no solo en su ejercicio, como sí sucede en la delegación. Por medio de este mecanismo, el órgano inferior se ve atribuida una competencia en forma exclusiva, para que la ejerza como propia, en nombre propio y bajo su propia responsabilidad, no obstante, lo cual mantiene su condición de órgano y por ende, parte de la organización que desconcentra”<sup>148</sup>.*

4. Competencia Exclusiva y Técnica: en este sentido, hay que recordar los motivos por los cuales generalmente la desconcentración se produce, los cuales ordinariamente responden a necesidades de eficiencia, celeridad, descongestionamiento, tecnicidad, buscando brindar un mejor servicio a la población. Por ende, la competencia trasladada debe ser exclusiva, debido a los motivos que la origina, para poder actuar de manera propia sin injerencia externa.
5. Supone debilitamiento de la relación de Jerarquía: como se vio en el dictamen de la PGR anteriormente citado, toda desconcentración supone un debilitamiento de la relación jerárquica del órgano; así lo aduce también el inciso primero del artículo 83 de la LGAP.

La desconcentración puede darse de dos modalidades, esto debido a la libertad con respecto a su superior, conferida al órgano desconcentrado en su actuar.

La primera es la llamada desconcentración mínima, y se encuentra regulado en el inciso segundo del artículo 83. La desconcentración mínima es aquella donde el debilitamiento de la relación jerárquica supone que el superior no pueda avocar competencias del inferior, y además no pueda sustituirlas o revisarlas, sea esto por instancia de parte o de oficio.

---

<sup>148</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen No.C-305-2009”.

La segunda es la desconcentración máxima. En esta figura, según el inciso 3 del artículo 83 ibidem, la relación jerárquica está tan disminuida, que además de no poder avocar, sustituir o revisar sus actos; el superior no tiene poder de mando o de ordenación sobre el inferior. En este sentido, no puede girarle ordenes, instrucciones o circulares. Esta figura sustrae la potestad desarrollada por el inciso primero del artículo 102 de la norma ibidem, en donde se confiere a los superiores de una relación jerárquica, el poder de “*dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan expresamente (...)*”<sup>149</sup>.

Las normas que regulan estas figuras serán de carácter restrictivo, en caso de la desconcentración mínima, debido a evitar una mayor amplitud en sus potestades; y serán de carácter extensivo, en caso de desconcentración máxima, puesto que se pretende limitar la injerencia del superior.

#### **A.5. LA RVN Y LA RVC EN LA LEY GENERAL DE CAMINOS PÚBLICOS, LEY NO. 5060.**

Primeramente, como se ha indicado la red vial de Costa Rica cuenta con una amplia extensión que interconecta casi en su integridad el territorio nacional, no obstante, la calidad de estas no es la adecuada en gran parte de dichas redes, principalmente, en aquellas cuyo estado y condiciones de superficie son catalogadas de regulares, malas y muy malas.

Primeramente, la Ley General de Caminos públicos (LGCP) establece en su artículo 1, una descripción detallada de las mismas al indicar:

*"Artículo 1.- Para los efectos de la presente Ley, los caminos públicos, según su función -con su correspondiente órgano competente de administración- se clasificarán de la siguiente manera:*

*RED VIAL NACIONAL: Corresponde su administración al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual la definirá según los requisitos que al efecto*

---

<sup>149</sup> Asamblea Legislativa, “No.6227: Ley General de la Administración Pública”, art 102.

*determine el Poder Ejecutivo, por la vía de acuerdo. Esta red estará constituida por las siguientes clases de caminos públicos:*

*a) Carreteras primarias: red de rutas troncales, para servir a corredores, caracterizados por volúmenes de tránsito relativamente altos y con una alta proporción de viajes internacionales, interprovinciales o de larga distancia.*

*b) Carreteras secundarias: Rutas que conecten cabeceras cantonales importantes -no servidas por carreteras primarias- así como otros centros de población o turismo, que generen una cantidad considerable de viajes interregionales o inter cantonales.*

*c) Carreteras terciarias. Rutas que sirven de colectoras del tránsito para las carreteras primarias y secundarias, y que constituyen las vías principales para los viajes dentro de una región, o entre distritos importantes (...)."<sup>150</sup>*

Por otra parte, la RVC tiene una división jerárquica que se divide, a su vez, en tres niveles: caminos vecinales, calles locales y caminos públicos no clasificados, estas divisiones son estipuladas, asimismo, por la LGCP:

*“RED VIAL CANTONAL: Corresponde su administración a las Municipalidades. Estará constituida por los siguientes caminos públicos no incluidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes dentro de la Red vial nacional:*

*a) Caminos vecinales: Caminos Públicos que suministren acceso directo a fincas y a otras actividades económicas rurales; unen caseríos y poblados con la Red vial nacional, y se caracterizan por tener bajos volúmenes de tránsito y altas proporciones de viajes locales de corta distancia.*

*b) Calles locales: vías públicas incluidas dentro del cuadrante de un área urbana, no clasificadas como travesías urbanas de la Red vial nacional.*

*c) Caminos no clasificados: caminos públicos no clasificados dentro de las categorías descritas anteriormente, tales como caminos de herradura, sendas veredas, que proporcionan acceso a muy pocos usuarios, quienes sufragarán los costos de mantenimiento y mejoramiento. Debe tenerse en cuenta, además, que son propiedad del Estado todos los terrenos ocupados por carreteras y caminos*

---

<sup>150</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5060: Ley General de Caminos Públicos”. Art 1.

*públicos existentes o que se construyan en el futuro, y de las municipalidades las calles de su jurisdicción.”<sup>151</sup>*

## **A.6. LA RVN Y RVC EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE TRANSPORTES 2011-2035 (PNT 2011/2035)**

Costa Rica cuenta con una amplia red de transportes y vías terrestres, que representan un factor de suma importancia para el desarrollo del país; factores que han sido analizados en líneas anteriores. Como parte de ese complejo sistema vial, el Estado costarricense por medio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) elabora el instrumento denominado “*Plan Nacional de Transportes 2011-2035*” cuya función primordial es realizar una planificación del sistema nacional de transportes de los próximos años. Dichas proyecciones definen las estrategias a seguir por la nación para construir un adecuado sistema de transportes para el año 2035, “*el MOPT entiende que un instrumento como este permitirá canalizar los esfuerzos, recursos e inversiones necesarias para asegurar el éxito futuro del sistema de transportes de Costa Rica.*”<sup>152</sup>

De tal forma, en relación con el eje central de esta investigación se realizará una recopilación y análisis de los principales temas en relación con las carreteras nacionales y cantonales de dicho instrumento ya que el mismo es una herramienta propia del Estado y sus proyecciones respecto al sistema vial en su totalidad.

### **a.6.1. Diagnóstico del Sistema Nacional de Transportes y Situación actual de las carreteras:**

Sobre el sistema nacional de transportes especialmente en relación con la RVN, estipula el MOPT que Costa Rica cuenta con una red vial de gran prolongación que dificulta una adecuada atención de esta, según los estándares de calidad estipulados por el propio

---

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Memoria de Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035. MOPT, (San José, Costa Rica MOPT, 2011), 7. Consultado el 25 de junio de 2021, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/a86ca326-d0c2-403f-9166-259c356f4783/Memoria.pdf?MOD=AJPERES>

MOPT. De tal forma, se concierta que se debe realizar una intervención que propicie una jerarquización funcional de todo el aparato institucional que regula lo relacionado a la RVN para su correcta conservación y ejecución de los recursos.

Consecuentemente, el Plan Nacional de Transportes 2011/2035 fue elaborado con la información real del estado de la RVN tomando en cuenta las rutas nacionales y cantonales. Sobre lo anterior, el MOPT ha indicado:

*“Consideradas en conjunto hay que afirmar con rotundidad que la cobertura territorial es bastante completa: la distribución de las rutas es bastante coherente con la distribución de la población y la actividad. Otra cosa es la calidad de dichas redes. En ese sentido sí se puede afirmar que la cobertura general presenta ciertos desequilibrios.”<sup>153</sup>*

Este desequilibrio se evidencia líneas adelante en el estado y caracterización de las vías nacionales y cantonales de la última década, donde se aprecia el deterioro contundente de las vías en general de Costa Rica, siendo tal, que las mismas muestran condiciones deficientes de superficie como lo representa casi el 50% de las vías cantonales en condición de lastre para el año 2020. En esa misma línea, la RVN cuenta para el año de elaboración del PNT con una extensión que ronda los 7600 kilómetros inventariados.

Para la fecha, estima el MOPT que cerca de 5000 kilómetros se encuentran pavimentados o en estado de concreto y tratamiento superficial, es decir, cerca de 65,7% de la totalidad de las vías nacionales. El resto de los kilómetros que rondan una cifra cercana a los 2500 kilómetros se reportan en lastre y tierra en una cantidad ínfima en proporción.

Por otra parte, la Red Vial Cantonal, para el año 2011, según este PNT, estima una cantidad en kilómetros de 32000 de los cuales apenas aproximadamente 5000 se encuentran pavimentadas mientras que el resto (27000 km) en estado de lastre, situación que se repite año con año. Por ende, *“Costa Rica dispone pues de una red de vías públicas para la circulación de vehículos automóviles de casi 40.000 kilómetros, de los cuales muy cerca de 10.000 kilómetros están pavimentados y 30.000 kilómetros son en lastre. En todo caso el inventario de estas redes necesita ser actualizado.”<sup>154</sup>*

---

<sup>153</sup> Ibid., 17.

<sup>154</sup> Ibid., 18.

El MOPT establece en el PNT que las vías cantonales ostentan un grado de importancia complementario u accesorio, pero de carácter imprescindible. En el tanto, menciona que no puede tener la importancia que plasma el PNT sobre la red estratégica a la cual han denominado de vital trascendencia para el desarrollo del sistema vial costarricense. No obstante, el PNT establece también como prioritaria la atención de las vías cantonales ya que las mismas facilitan el transporte y desahogo de las vías primarias.

De tal forma, el PNT establece tres puntos de importancia en relación con la RVC para el año 2035, siendo estos:

- a) *“Inventario, red de aforo y cartografía: Se pretende lo anterior, con el fin de poseer una red de datos detallada de las vías cantonales, así como mapas actualizados de las mismas.*
- b) *Señalamiento y conservación ordinaria: Se pretende caracterizar la RVC para determinar aquellos tramos que representen situaciones de riesgo. Además, pretende programar una serie de acciones preventivas y reparaciones progresivas de la RVC.*
- c) *Consolidación estructural de tierras y puentes: Se pretende un estudio a profundidad de este tipo de estructuras, con el fin de determinar aquellos que requieran una intervención prioritaria.* <sup>155</sup>

#### a.6.2. Marco de Financiación del Plan Nacional de Transportes

El programa marco de financiación del PNT ha indicado que afronta principalmente *“el atraso inversor acumulado a lo largo de los últimos años”* que ha tenido como consecuencia la *“descapitalización progresiva de las infraestructuras de transporte en el país”*<sup>156</sup>.

De esta forma, el PNT estipula que el monto requerido para abordar de forma adecuada la red vial estratégica del país asciende a una suma de 21.000 millones de

---

<sup>155</sup> Ibid., 138.

<sup>156</sup> Ministerio de Obras Públicas y Transportes, *“Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035, Volumen I, Anexo 4: Marco Económico y Financiero del PNT Evaluación coste-beneficio [El caso de la Red Vial]”* (San José, Costa Rica: 2011), 4, consultado el 25 de junio de 2021, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/f2d40391-ce50-4013-9d73-d1dd56262820/Marco-Economico-Financiero.pdf?MOD=AJPERES>

dólares. En consecuencia, el PNT ha realizado una división de estos en un total de 25 años que es el plazo que contempla el MOPT para la atención del sistema de transportes del país.

Por tanto, en lo relacionado exclusivamente a las carreteras del país dentro del PNT, las mismas serán abordadas mediante el *“desarrollo progresivo de la red vial de alta y mediana capacidad”*.<sup>157</sup>

Esta atención de la red vial del país ha sido contemplada por el PNT de manera paulatina, el cual involucra una atención de la gran mayoría de vías del territorio costarricense. No obstante, estima el PNT que este proyecto requiere de los recursos presupuestarios públicos, sin embargo, *“será imprescindible plantear sistemas mixtos de financiamiento pues con los recursos públicos en solitario no se podrá cumplir con la programación realizada.”*<sup>158</sup>

En este sentido, el MOPT establece en el PNT un detallado informe de los montos presupuestarios que estima costará las actuaciones económicas del programa nacional de transportes. De tal forma, el plan de jerarquización, modernización y mejora de las carreteras se detalla en líneas siguientes.

La red vial estratégica definida por el PNT como aquella de mayor importancia para el sistema vial costarricense de las próximas décadas, estima una proyección presupuestaria para el desarrollo de esta de 20.966,8 millones de dólares que representa el 76,64% de todo el dinero destinado dentro del PNT al mejoramiento del sistema vial de Costa Rica. Del monto anterior, se desprende que se utilizarán de estos 12.174,2 millones de dólares para la atención de la red de alta capacidad, lo cual representa el 20,81% de los fondos. Por otra parte, del mismo monto presupuestaria se utilizarán 7.814,4 millones de dólares para la atención de los Distribuidores regionales de mediana capacidad que representa el 15,3% del total del presupuesto destinado para el mejoramiento de las carreteras nacionales.

De lo anterior, se estima que el 84,34% de los fondos anteriores tendrán su origen del presupuesto público y 13,93% restante de otras fuentes no especificadas por el PNT.

---

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Memoria de Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035, 224.

Por otra parte, respecto a la RVC se estima la inversión de 6.193,7 millones de dólares que representa 10,59% del total estimado para la atención de las carreteras del país. De este monto, se desprende que se utilizará para inventario, red de aforo y cartografía un total 245 millones de dólares que representa el 0,40% del total de fondos. Por otra parte, se estima utilizar para señalamiento y conservación ordinaria un total de 2.624,4 millones de dólares que es igual al 4,49% del total de fondos. Por último, se estima para la categoría de consolidación estructural de tierras y puentes un total de 3.324,3 millones de dólares que representan el 5,58% del total de fondos estimados para la atención de las vías cantonales.

## **A.7. PARTICIPACIÓN DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO EN LA TRASFERENCIA DE COMPETENCIAS**

Los Concejos Municipales De Distrito son elementos de especial relevancia para su comentario y detalle, en el tanto los mismos son contemplados por la ley No.8173, Ley general de Concejos Municipales de Distrito, y la ley No.9329. Primeramente, es importante definir que los mismos son entendidos como *“(...) órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad de cada cantón.”*<sup>159</sup>

Asimismo, *“para ejercer la administración de los intereses y servicios distritales, los concejos tendrán personalidad jurídica instrumental, con todos los atributos derivados de la personalidad jurídica.”*<sup>160</sup>

Su composición y estructura se encuentra fijada por el artículo 2 de dicha ley el cual menciona que:

*“La creación de concejos municipales de distrito deberá ser dispuesta al menos por dos terceras partes del total de integrantes del Concejo Municipal del cantón, cuando lo soliciten un mínimo de doscientos cincuenta vecinos del distrito respectivo y, solo en el caso de los distritos distantes de la cabecera del cantón, según el reglamento que dicte previamente cada municipalidad.”*<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Asamblea Legislativa, “No.8173: Ley General de Concejos Municipales de Distrito, art 1.

<sup>160</sup> Ibid., art 1.

<sup>161</sup> Ibid. Art 2.



El proyecto para la creación del Concejo distrital deberá ser sometido a consulta popular y deberá ser publicado en el periódico oficial La Gaceta y algún periódico de origen cantonal, para ser aprobado deberá asimismo, tener el apoyo de al menos el 15% de los administrados del cantón como lo ha indicado el Tribunal Supremo de Elecciones en la resolución No. 3528-E8-2008: “... en el sentido de que, a efecto de que se apruebe la creación del órgano especial, se requiere que la opción favorable a ello obtenga la mayoría de los sufragios y que éstos alcancen, al menos, el quince por ciento de los votantes inscritos en el cantón.”<sup>162</sup>

#### a.7.1. Naturaleza de los Concejos de Distrito

Sobre la naturaleza que ostenta los concejos municipales de distrito, así como sobre su autonomía y alcance, se puede citar el voto número 2007-04428 de las 16:50 horas del 28 de marzo del 2007, en el cual se resuelve lo siguiente:

*“(...) En primer término, la norma señala que se trata de un ‘órgano adscrito a la respectiva municipalidad’. Ello significa que el Concejo de Distrito forma parte de la estructura organizativa de la respectiva Municipalidad. Tanto la Constitución Política como la Ley N°8105 otorgan a los Concejos de Distrito ‘autonomía funcional’ para la administración de intereses y servicios locales. Mientras el texto de ley aprobado contiene el concepto ‘autonomía funcional’, en la discusión los diputados aluden a la ‘autonomía administrativa’. Es oportuno advertir que se trata de dos autonomías distintas. Al analizar los límites y el contenido que los legisladores dieron a dicha autonomía, se concluye que se refieren a la autonomía funcional, es decir, aquella capacidad de auto-administrarse que otorga al órgano libertad para organizar su trabajo y disponer de sus recursos con independencia de la Municipalidad ‘madre’, en pocas palabras, para ‘funcionar’ de forma independiente. Otra interpretación no puede darse pues la autonomía administrativa en sentido estricto (o de primer grado) supone un grado de independencia como el que tienen las instituciones autónomas; la lectura de las actas legislativas permite concluir que eso no fue lo*

---

<sup>162</sup> Tribunal Supremo de Elecciones, “Consulta Municipal: Resolución No. 3528-E8-2008 de 8 de octubre de 2008. Consultado el 10 de julio de 2021, [https://www.tse.go.cr/juris/electorales/3528-E8-2008.HTM?zoom\\_highlight=consulta+exped](https://www.tse.go.cr/juris/electorales/3528-E8-2008.HTM?zoom_highlight=consulta+exped)

*que tuvo en mente el legislador al crear los concejos municipales. En segundo lugar, la norma señala que la creación del concejo se hará en ‘casos calificados’. Su creación constituye un acto voluntario de las municipalidades, las que deciden si se resulta oportuno o no establecer una organización de esa naturaleza. El artículo 2° de la Ley N°8173 dispone que su creación deberá ser dispuesta al menos por dos terceras partes del total de integrantes del Concejo Municipal del cantón, previa solicitud de un mínimo de doscientos cincuenta vecinos del distrito. De la lectura de las actas se concluye claramente que la intención del legislador al promulgar la reforma fue solventar algunos de los problemas que se presentan en aquellas comunidades que están localizadas lejos de la cabecera del cantón. En ese sentido en la exposición de motivos del proyecto se indicó: ‘Es importante señalar que existe una realidad sociológica que demanda la existencia de estas formas de organización, por razones históricas, de alejamiento geográfico, u otras, que en definitiva habían mantenido la existencia de esos hasta que fueron declarados inconstitucionales.’<sup>163</sup>*

De esta manera, se puede dilucidar que uno de los principales objetivos del legislador con los Concejos Municipales De Distrito es dotar de un punto de conexión y enlace para aquellos distritos que se encuentran distanciados territorialmente con la cabecera del cantón. Así, lo expone reiteradamente la Sala Constitucional al mencionar:

*“Es evidente entonces que la intención del constituyente derivado al promulgar la reforma no fue crear mini cantones mediante un procedimiento irregular. Así, no pueden los Concejos, como pretenden los accionantes, fungir como pequeñas ‘municipalidades de distrito’ con autonomía plena, de manera que perciban de manera independiente los impuestos destinados a las localidades. Interpretarlo de esa forma, supondría desmembrar el territorio nacional y dar a la reforma constitucional hecha, un alcance mayor al que tuvo en mente el legislador. 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*

---

<sup>163</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Resolución N0.04428 – 2007, 28 de marzo, 2007.” Nexus: considerando IV, Consultado 10 de julio, 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-378168>

*municipal', en aquellos sitios que por su lejanía tuvieran dificultades de comunicación con la cabecera del cantón.*"<sup>164</sup>

No obstante, se ha determinado que dicha autonomía es la única con la que cuentan. De tal forma, que no *"tienen iniciativa en materia presupuestaria y no pueden intervenir en la recaudación e inversión de los ingresos de la Municipalidad 'madre'.*"<sup>165</sup> Asimismo, la sentencia No. 10395-2006 de las 19:18 horas del 19 de julio de 2006 menciona:

*"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."*<sup>166</sup>

Lo anterior, debe recalcar en el tanto los concejos municipales propician una mayor cercanía con aquellos distritos alejados de las cabeceras del cantón, sin que esto signifique que su autonomía tiene las mismas facultades que aquella con la que cuenta la Municipalidad como tal, sino que la misma se encuentra sujeta a esta y su principal función es potencializar la ejecución y gestión de servicios municipales en los distritos donde se encuentren.

#### a.7.2. Niveles de autonomía de los Concejos Municipales

Con relación a los niveles de autonomía de los Concejos Municipales De Distrito se puede entender desde lo estipulado por el legislador en materia de descentralización, siendo que el primer grado de autonomía como se ha desarrollado por la doctrina nacional corresponde a la autonomía administrativa entendida como:

*"(...) el grado mínimo o básico que permite al ente ejecutar sus competencias y realizar sus atribuciones sin sujeción a otro ente. Se trata de la potestad de auto-administrarse, es decir, de disponer de los recursos humanos, materiales y*

---

<sup>164</sup> Ibid. Considerando IV.

<sup>165</sup> Procuraduría General de la República, "Dictamen No. C-091-2021, 05 de abril, 2021. Nexus: Consultado el 12 de mayo de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22685&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22685&strTipM=T)

<sup>166</sup> Sala Constitucional, "Resolución No. 10395 – 2006, 19 de julio de 2006. Nexus: considerando V, Consultado el 04 de julio de 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-353622>

*financieros de la forma que estime más conveniente para el cumplimiento de sus fines. En nuestro sistema jurídico es la autonomía con que cuentan las instituciones autónomas o semiautónomas (artículo 188 de la Constitución Política).<sup>167</sup>*

De tal forma, se entiende que el primer grado de autonomía brinda un rango de acción más “amplio” para el manejo administrativo propio. No obstante, en dicha línea de grados de autonomía corresponde mencionar en esa escalera descendente a la autonomía política, entendida como:

*“aquella que permite a un ente fijar sus propias políticas, objetivos, fines y metas a través de la potestad de planificación. En nuestro ordenamiento es la autonomía que tienen las Municipalidades, que gozan además de autonomía administrativa y tributaria.”<sup>168</sup>*

Seguidamente, corresponde mencionar a la autonomía organizativa o política que ha sido desarrollada jurisprudencialmente como:

*“(...) la potestad de dictarse su propia organización fundamental. No debe confundirse con la potestad de autoorganización que tiene cualquier ente público menor y que se traduce en la potestad de dictar reglamentos autónomos de organización. En nuestro ordenamiento jurídico las cuatro universidades públicas son ejemplo de esta autonomía.”<sup>169</sup>*

Es preciso mencionar a la autonomía tributaria definida como aquella potestad *“impositiva que se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda.”<sup>170</sup>*

Ahora bien, en relación directa con aquella autonomía que rige propiamente a los concejos municipales de distrito es preciso determinar lo mencionado por la ley No. 8105

---

<sup>167</sup> Procuraduría General de la República, “Opinión Jurídica: 038-J-2014, 20 de marzo, 2014” SINALEVI; consultado el 23 de julio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18043&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18043&strTipM=T)

<sup>168</sup> Ibid., considerando II.

<sup>169</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen C-276-2014, 05 de septiembre, 2014”. Nexus: Consultado el 23 de julio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18406&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18406&strTipM=T)

<sup>170</sup> Ibid. Considerando II.

donde se estipula que los mismos ostentan una autonomía funcional *“aquella capacidad de autoadministrarse que otorga al órgano libertad para organizar su trabajo y disponer de sus recursos con independencia de la Municipalidad “madre”, en pocas palabras, para ‘funcionar’ de forma independiente.”*<sup>171</sup>

Finalmente, en relación con dicha autonomía se ha desarrollado a nivel jurisprudencial el análisis que justifica la misma como:

*“Otra interpretación no puede darse pues la autonomía administrativa en sentido estricto (o de primer grado) supone un grado de independencia como el que tienen las instituciones autónomas; la lectura de las actas legislativas permite concluir que eso no fue lo que tuvo en mente el legislador al crear los concejos municipales. En segundo lugar, la norma señala que la creación del concejo se hará en “casos calificados”. Su creación constituye un acto voluntario de las municipalidades, las que deciden si se resulta oportuno o no establecer una organización de esa naturaleza. El artículo 2° de la Ley N°8173 dispone que su creación deberá ser dispuesta al menos por dos terceras partes del total de integrantes del Concejo Municipal del cantón, previa solicitud de un mínimo de doscientos cincuenta vecinos del distrito. De la lectura de las actas se concluye claramente que la intención del legislador al promulgar la reforma fue solventar algunos de los problemas que se presentan en aquellas comunidades que están localizadas lejos de la cabecera del cantón. En ese sentido en la exposición de motivos del proyecto se indicó: “Es importante señalar que existe una realidad sociológica que demanda la existencia de estas formas de organización, por razones históricas, de alejamiento geográfico, u otras, que en definitiva habían mantenido la existencia de esos hasta que fueron declarados inconstitucionales”.*<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> Asamblea Legislativa, “No.8105: Reforma al artículo 172 de la Constitución Política, 31 de mayo, 2001”. SINALEVI: consultado el 16 de julio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46519&nValor3=49175&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46519&nValor3=49175&strTipM=TC)

<sup>172</sup> Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica: 038-J-2014.

### a.7.3. Concejos Municipales de distrito y Ley No. 9329

Como se ha indicado las Municipalidades tienen la competencia exclusiva sobre la atención plena de las vías cantonales. No obstante, la misma ley No. 9329 determina la existencia de los concejos municipales de distrito, principalmente, en lo referido al numeral 7 que textualmente indica:

*“ARTÍCULO 7.- Asignación de recursos a los concejos municipales de distrito: En aquellos cantones donde existan concejos municipales de distrito, el Concejo Municipal del cantón al que pertenezca, estará en la obligación de asignar y transferir la porción de recursos que le corresponda según las rutas cantonales territorialmente ubicadas en la jurisdicción de cada uno de ellos, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la presente ley.”<sup>173</sup>*

En la misma línea el Poder ejecutivo mediante el decreto No.40138 ha indicado en relación con los concejos municipales de distrito lo siguiente:

*“Artículo 5.- Distribución a los concejos municipales de distrito.*

*En concordancia con lo dispuesto en los artículos 7 y 12 de la Ley No. 9329, para la distribución de recursos a los concejos municipales de distrito, el Concejo Municipal deberá utilizar los mismos criterios de distribución entre las municipalidades que se establecen en el inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 8114. En virtud de la asignación de recursos que realice la municipalidad, los Concejos Municipales de Distrito ostentarán las mismas obligaciones, responsabilidades y competencias de gestión vial establecidas para las municipalidades dentro de su ámbito geográfico, que ejecutarán conforme al Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo del cantón respectivo. Todo trámite ante el MOPT relacionado con el Registro Vial de Costa Rica, deberá contar con el visto bueno de la municipalidad correspondiente.”<sup>174</sup>*

---

<sup>173</sup> Asamblea Legislativa, No.9329: Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, art 7.

<sup>174</sup> Poder Ejecutivo. “Decreto Ejecutivo No.40138: Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 8114, 12 de diciembre, 2016. SINALEVI: artículo 5, consultado el 30 de julio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83584&nValor3=111656&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83584&nValor3=111656&strTipM=TC)

Por ende, de lo anteriormente descrito se extrae la posibilidad que ostentan los Concejos Municipales De Distrito de ejecutar las diligencias, responsabilidades y competencias de la gestión vial dentro de su jurisdicción distrital debido a la personalidad instrumental con la que cuentan. Aunque es preciso indicar que la normativa vigente no establece a cabalidad el alcance de los Concejos Municipales De Distrito respecto a la gestión y atención de las vías cantonales a excepción de lo indicado líneas atrás, principalmente, respecto al capital humano, maquinaria y procesos administrativos de contratación y la forma en la que estos funcionen, sin interrupciones de forma coordinada con el Concejo Municipal sin entorpecer las labores de uno u otro sobre el tema vial.

## **B) CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO DE LA RED VIAL NACIONAL.**

La RVN comprende una multiplicidad de factores técnicos y jurídicos que afectan directamente la buena gestión de los recursos y la adecuada atención de las vías por parte del MOPT. En ese sentido, este capítulo pretende recopilar una serie de datos técnicos en relación con factores físicos cualitativos y cuantitativos, en el espacio de tiempo que data del año 2011 al año 2020, proporcionando con lo anterior, un panorama comparado de la RVN.

Lo anterior, tiene el fin (conjuntamente con el capítulo 3 de este apartado) de desarrollar minuciosamente el verdadero estado de la red vial nacional y cantonal, a través, de la última década y analizar con ello la funcionalidad del PNTP 2011-2035 y de la ley No. 9329, “Ley especial para la transferencia de competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal” y el papel del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y las Municipalidades en la gestión y ejecución de los recursos en materia vial.

Primeramente, corresponde abarcar el tema del Estado de la red vial nacional con la información compilada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes el cual clasifica el estado de estas mediante dos categorías: 1) tipo de superficie, subdividida en pavimento (incluye el asfaltado, el concreto y el tratamiento superficial) y lastre o tierra. 2) condición de superficie subdividida en excelente, bueno, regular, malo, muy malo.

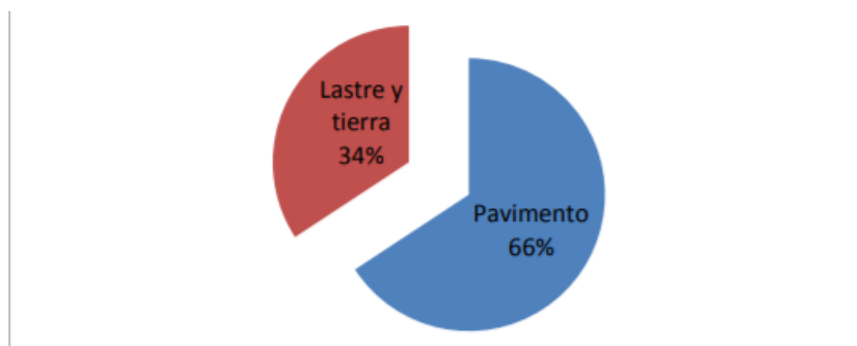
El MOPT compila basta información del estado real de las carreteras nacionales y cantonales, y sobre dicha información técnica se evaluará las carreteras nacionales en este capítulo.

## **B.1. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVN 2011**

### b.1.1. Extensión Total:

Según los datos del MOPT de 2011 se desprende que el Estado costarricense contaba con una RVN de 7785 kilómetros de longitud total. De la anterior, un 66% está pavimentado y un 34% se encuentra en lastre o tierra.

**GRÁFICO NO. 3.b.1. Condición RVN 2011**



FUENTE: MOPT, Dirección de Planificación Sectorial.<sup>175</sup>

### b.1.2. Composición y estado:

- **Pavimento:**

Del total de extensión de la RVN, unos 5180 kilómetros se encuentran pavimentados, lo cual corresponde alrededor de un 66% del total de la RVN. Lamentablemente para este año, el MOPT no recopiló datos sobre un inventario de

<sup>175</sup> Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección De Planificación, "Anuario Estadístico Del Sector Transporte 2011", (San José: Gestión Tecnológica, 2012), 18. Consultado el 02 de junio de 2021, <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/112/388.1-1.2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



daños, por lo cual, se desconoce los datos exactos del estado de la capa pavimentada.

- **Lastre o Tierra:**

Por otra parte, según los datos de este año, el estado de las vías nacionales que se encuentran en estado de lastre o tierra es de un total cerca de 2725 kilómetros, lo cual representa el 34% del total de la RVN.

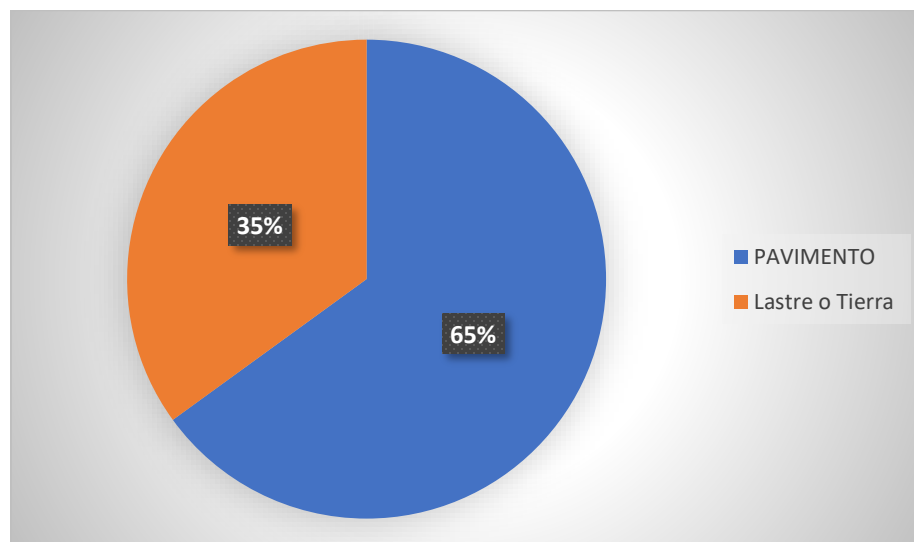
De lo anterior, el 15% se encuentra en buen estado, mientras que la gran mayoría se encuentra en estado regular siendo el 52% que ostenta esta condición. Finalmente, un 33% de la longitud total de esta categoría se consta en estado malo.

## **B.2. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVN 2012**

### b.2.1 Extensión Total:

Según los datos del MOPT de 2012 se extrae que el Estado costarricense contaba con una RVN de 7771,57 kilómetros de prolongación total. De esta, un 65% se encontraba pavimentado y un 35% en lastre o tierra.

**GRÁFICO NO. 3.b.2.: Condición RVN 2012**



FUENTE: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

### b.2.2. Composición y estado:

- Pavimento:

Del total de extensión de la RVN, unos 5078,16 kilómetros se encuentran pavimentados, lo cual corresponde alrededor de un 65% del total de la RVN. Lamentablemente para este año, el MOPT no recopiló datos sobre un inventario de daños, por lo cual, se desconoce los datos exactos del estado de la capa pavimentada.

- Lastre o Tierra:

Por otra parte, según los datos de este año, el estado de las vías nacionales que se encuentran en estado de lastre o tierra es de un total cerca de 2693,42 kilómetros, lo cual representa el 34% del total de la RVN.

De lo anterior, el 15% se encuentra en buen estado, mientras que la gran mayoría se encuentra en estado regular siendo el 52% que ostenta esta condición. Finalmente, un 33% de la longitud total de esta categoría se consta en estado malo.

### b.2.3. Comparación con el año anterior

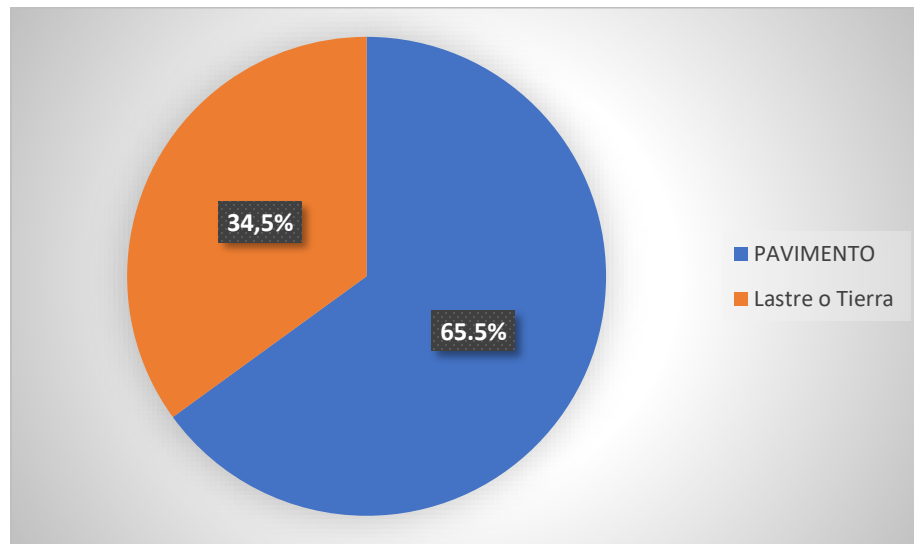
De una valoración general entre los años 2012 y los años 2011, en cuanto a longitud total, hubo una levísima disminución en el caudal de kilómetros correspondidos, sin embargo, los porcentajes de composición se encuentran prácticamente sin cambios con respecto al año 2011. En cuanto al estado y composición.

## **B.3. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVN 2013**

### b.3.1. Extensión Total:

Para el 2013 el Estado costarricense contaba con una RVN de 7770,8 kilómetros de prolongación total. De esta, un 65,5% se encontraba pavimentado y un 34,5% en lastre o tierra. Según estos datos, la RVN tuvo un leve aumento en el caudal de kilómetros correspondidos, sin embargo, los porcentajes de composición se encuentran prácticamente sin cambios con respecto al año anterior.

**GRÁFICO NO. 3.b.3.: Condición RVN 2013**



FUENTE: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

#### b.3.2. Composición y estado:

- Pavimento:

Del total de extensión de la RVN, unos 5082,88 kilómetros se encuentran pavimentados, lo cual corresponde alrededor de un 65,5% del total de la RVN. Para este año, tomando en cuenta la ruta asfáltica, ningún kilómetro se encontraba en muy buen estado; apenas un 3% se encontraba en buen estado y el 33 % se encontraba en estado regular. Por último, un 43% de las rutas se consideran deficientes y un 21%, muy deficiente.

- Lastre o Tierra:

Por otra parte, según los datos de este año, el estado de las vías nacionales que se encuentran en estado de lastre o tierra es de un total cerca de 2680 kilómetros, lo cual representa el 34,5% del total de la RVN.

### b.3.3. Comparación con el año anterior

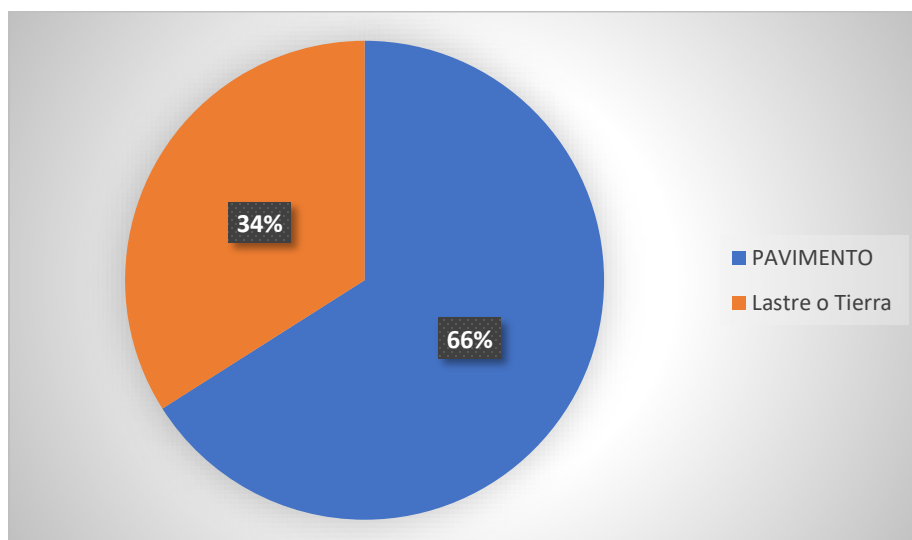
De una valoración general entre los años 2013 y los años 2012, en cuanto a longitud total, hubo un pequeño aumento en el caudal de kilómetros correspondidos, y los porcentajes de composición se encuentran prácticamente sin cambios con respecto al año anterior. En cuanto al estado es de destacar que apenas un 36% de las rutas se encontraba en al menos buen estado, y el resto la mayoría en estado deficiente.

## **B.4. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVN 2014**

### b.4.1. Extensión Total:

Para el 2014 el Estado costarricense contaba con una RVN de 7783,24 kilómetros de largo total. De esta, un 66% se encontraba pavimentado y un 34% en lastre o tierra. Según estos datos, la RVN tuvo otro leve aumento en el caudal de kilómetros correspondidos, y se aumenta nuevamente 0,5% la extensión de las rutas pavimentadas.

**GRÁFICO NO. 3.b.4.: Condición RVN 2014**



FUENTE: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

#### b.4.2 Composición y estado:

- Pavimento:

Del total de extensión de la RVN, unos 5151,87 kilómetros se encuentran pavimentados, lo cual corresponde alrededor de un 66% del total de la RVN. Para este año, de acuerdo con los datos de las rutas asfaltadas, ningún kilómetro se encontraba en muy buen estado; un 4,51% se encontraba en buen estado y el 33 % nuevamente se encontraba en estado regular. Por último, un 41,16% de las rutas se consideran deficientes y un 20,8%, muy deficiente.

- Lastre o Tierra:

Por otra parte, según los datos de este año, el estado de las vías nacionales que se encuentran en estado de lastre o tierra es de un total cerca de 2631 kilómetros, lo cual representa el 34% del total de la RVN.

#### b.4.3. Comparación con el año anterior

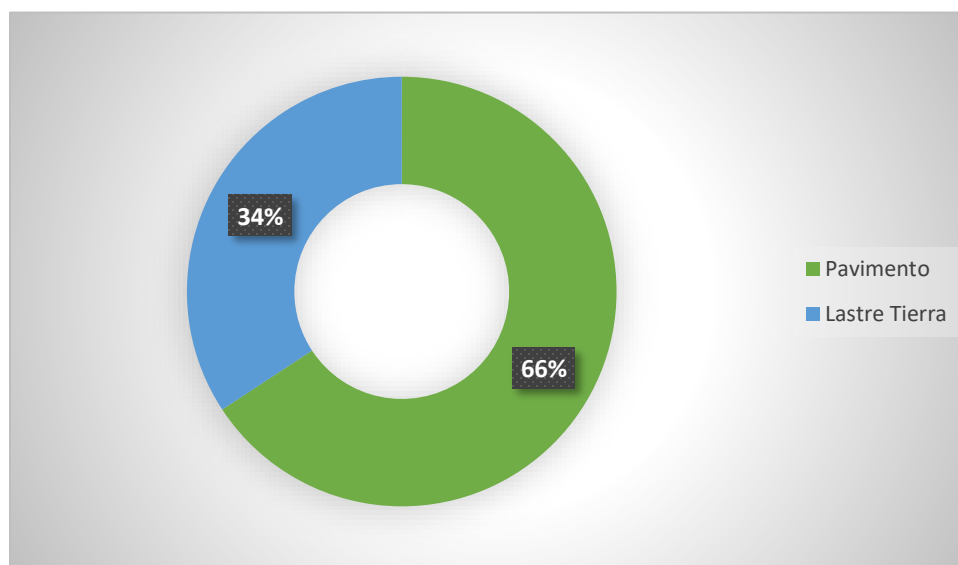
De una valoración general entre los años 2014 y el año 2013, en cuanto a longitud total, hubo un pequeño aumento nuevamente en el caudal de kilómetros correspondidos, y los porcentajes de composición se encuentran prácticamente sin cambios con respecto al año anterior, con apenas un 0,5% más en la sección pavimentada. En cuanto al estado es de destacar que apenas un 37,5% de las rutas se encontraba en al menos buen estado, y el resto la mayoría en estado deficiente.

### **B.5. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVN 2015**

#### b.5.1. Extensión Total:

Para el año 2015 el Estado costarricense contaba con una RVN de 7785,845 kilómetros de largo total. De esta, un 66,4% se encontraba pavimentado y un 33,6% en lastre o tierra. Según estos datos, la RVN tuvo otro leve aumento en el caudal de kilómetros correspondidos, y se aumenta nuevamente 0,5% la extensión de las rutas pavimentadas.

**GRÁFICO NO. 3.b.5: Condición RVN 2015**



FUENTE: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

#### b.5.2. Composición y estado:

- **Pavimento:**

Del total de extensión de la RVN, unos 5168,62 kilómetros se encuentran pavimentados, lo cual corresponde alrededor de un 66,4% del total de la RVN. Para este año, de acuerdo con los datos de las rutas asfaltadas, nuevamente ningún kilómetro se encontraba en muy buen estado; un 4,5% se encontraba en buen estado y el 33,4 % se encontraba en estado regular. Por último, un 41,2% de las rutas se consideran deficientes y un 20,9%, muy deficiente.

- **Lastre o Tierra:**

Por otra parte, según los datos de este año, el estado de las vías nacionales que se encuentran en estado de lastre o tierra es de un total cerca de 2615 kilómetros, lo cual representa el 33,6% del total de la RVN.

### b.5.3. Comparación con el año anterior

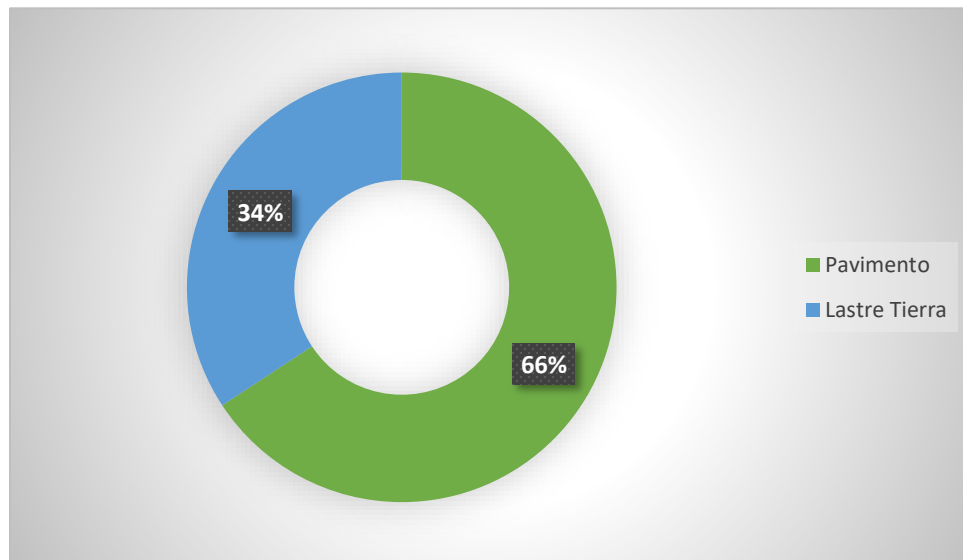
De una valoración general entre los años 2015 y el año 2014, en cuanto a longitud total, hubo un pequeño aumento y los porcentajes de composición se encuentran prácticamente sin cambios con respecto al año anterior, con apenas un 0,4% más en la sección pavimentada. En cuanto al estado se mantiene básicamente sin cambios.

## **B.6. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVN 2016**

### b.6.1. Extensión Total:

Para el año 2016 el Estado costarricense contaba con una RVN de 7785,78 kilómetros de largo total. De esta, un 66,6% se encontraba pavimentado y un 33,4% en lastre o tierra. Según estos datos, la RVN tuvo otro leve se mantuvo prácticamente sin cambios en el caudal de kilómetros correspondidos, y se aumenta un leve 0,2% la extensión de las rutas pavimentadas

**GRÁFICO NO. 3.b.6: Condición RVN 2016**



FUENTE: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

### b.6.2. Composición y estado:

- Pavimento:

Del total de extensión de la RVN, unos 5184,51 kilómetros se encuentran pavimentados, lo cual corresponde alrededor de un 66,6% del total de la RVN. Para este año, de acuerdo con los datos de las rutas asfaltadas, reiteradamente ningún kilómetro se encontraba en muy buen estado; un 7,8% se encontraba en buen estado y el 42,5 % se encontraba en estado regular. Por último, un 32,6% de las rutas se consideran deficientes y un 17%, muy deficiente.

- Lastre o Tierra:

Por otra parte, según los datos de este año, el estado de las vías nacionales que se encuentran en estado de lastre o tierra es de un total cerca de 2600 kilómetros, lo cual representa el 33,6% del total de la RVN.

### b.6.3. Comparación con el año anterior

De una valoración general entre los años 2015 y el año 2014, en cuanto a longitud total, hubo un pequeño aumento y los porcentajes de composición se encuentran prácticamente sin cambios con respecto al año anterior, con apenas un 0,2% más en la sección pavimentada. En cuanto al estado se resalta el aumento considerable en las rutas clasificadas como regulares, y la disminución de aquellas en deficiente y muy deficiente.

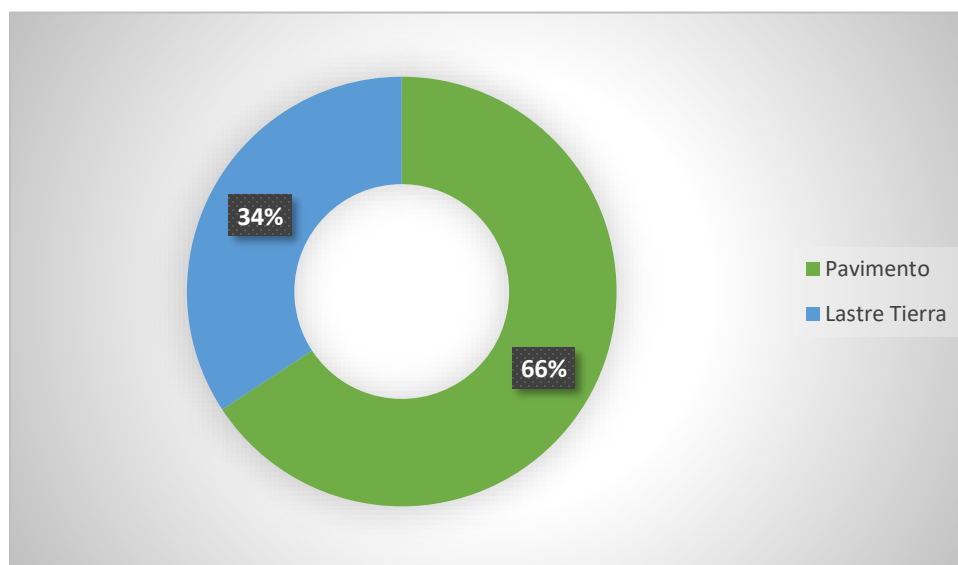
## **B.7. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVN 2017**

### b.7.1 Extensión Total:

Para el año 2017 el Estado costarricense contaba con una RVN de 7785,187 kilómetros de largo total. De esta, un 66,7% se encontraba pavimentado y un 33,3% en lastre o tierra. Según estos datos, la RVN se mantiene fundamentalmente igual en cuanto a kilómetros correspondidos, y se aumenta apenas un 0,1% la extensión de las rutas pavimentadas-



**GRÁFICO NO. 3.b.7: Condición RVN 2017**



FUENTE: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

#### b.7.2. Composición y estado:

- **Pavimento:**

Del total de extensión de la RVN, unos 5191,197 kilómetros se encuentran pavimentados, lo cual corresponde alrededor de un 66,7% del total de la RVN. Para este año, de acuerdo con los datos de las rutas asfaltadas, y como resulta constante, ningún kilómetro se hallaba en muy buen estado; un 7,84% se encontraba en buen estado y el 45.51 % se encontraba en estado regular. Por último, un 32,62% de las rutas se consideran deficientes y un 17,03%, muy deficiente.

- **Lastre o Tierra:**

Por otra parte, según los datos de este año, el estado de las vías nacionales que se encuentran en estado de lastre o tierra es de un total cerca de 2594 kilómetros, lo cual representa el 33,3% del total de la RVN.

### b.7.3. Comparación con el año anterior

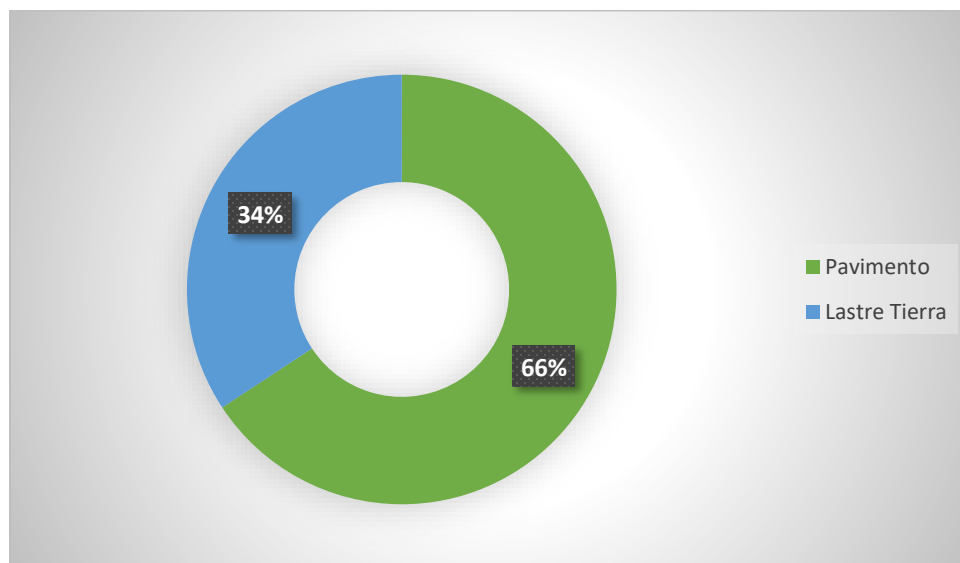
De una valoración general entre los años 2017 y el año 2016, en cuanto a longitud total y estado de las vías, todo se mantiene esencialmente igual al anterior, apenas con levísimos cambios.

## **B.8. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVN 2018**

### b.8.1. Extensión Total:

Para el año 2018 el Estado costarricense contaba con una RVN de 7820,752 kilómetros de largo total. De esta, un 66,8% se encontraba pavimentado y un 33,2% en lastre o tierra. Según estos datos, la RVN tuvo un leve aumento en el caudal de kilómetros correspondidos, y se suma escasamente un 0,1% la extensión de las rutas pavimentadas

**GRÁFICO NO. 3.b.8: Condición RVN 2018**



FUENTE: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

### b.8.2. Composición y estado:

- Pavimento:

Del total de extensión de la RVN, unos 5222,51 kilómetros se encuentran pavimentados, lo cual corresponde alrededor de un 66,8% del total de la RVN. Para este año, de acuerdo con los datos de las rutas asfaltadas, nuevamente ningún kilómetro se encontraba en muy buen estado; un 10,81% se encontraba en buen estado y el 52,23 % se encontraba en estado regular. Por último, un 24,37% de las rutas se consideran deficientes y un 12,59%, muy deficiente.

- Lastre o Tierra:

Por otra parte, según los datos de este año, el estado de las vías nacionales que se encuentran en estado de lastre o tierra es de un total cerca de 2598 kilómetros, lo cual representa el 33,2% del total de la RVN.

### b.8.3. Comparación con el año anterior

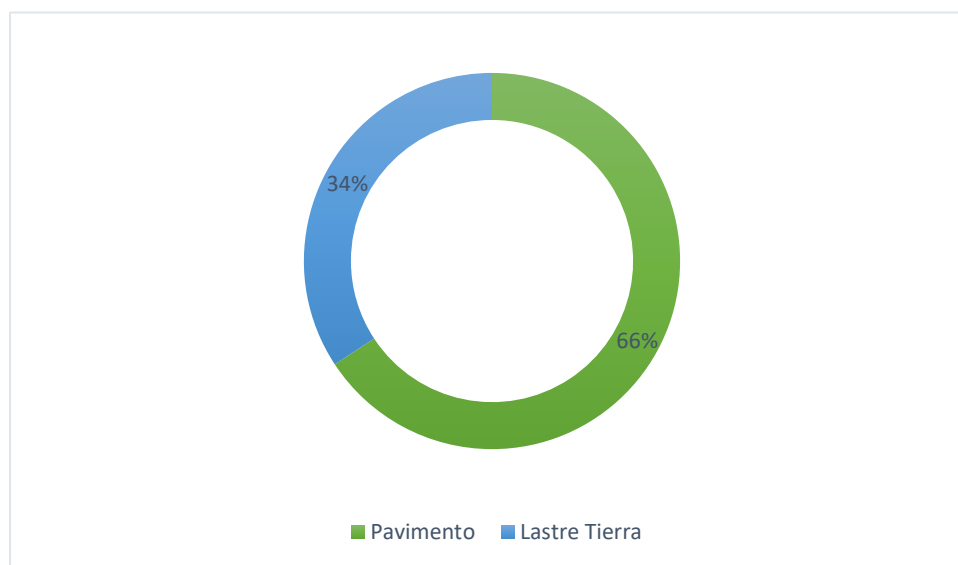
De una valoración general entre los años 2018 y el año 2017, en cuanto a longitud total, hubo un aumento en la longitud total, y los porcentajes de composición se encuentran prácticamente sin cambios con respecto al año anterior, con apenas un 0,1% más en la sección pavimentada. En cuanto al estado se resalta el aumento de vías en estado regular, en detrimento de las vías en estado deficiente.

## **B.9. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVN 2019**

### b.9.1. Extensión Total:

Para el año 2019 el Estado costarricense contaba con una RVN de 7820,752 kilómetros de largo total. De esta, un 66,8% se encontraba pavimentado y un 33,2% en lastre o tierra. Según estos datos, la RVN tuvo un leve aumento en el caudal de kilómetros correspondidos, y se suma escasamente un 0,1% la extensión de las rutas pavimentadas.

**GRÁFICO NO. 3.b.9: Condición RVN 2019**



FUENTE: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

#### b.9.2. Composición y estado:

- **Pavimento:**

Del total de extensión de la RVN, unos 5222,51 kilómetros se encuentran pavimentados, lo cual corresponde alrededor de un 66,8% del total de la RVN. Para este año, de acuerdo con los datos de las rutas asfaltadas, nuevamente ningún kilómetro se encontraba en muy buen estado; un 10,81% se encontraba en buen estado y el 52,23 % se encontraba en estado regular. Por último, un 24,37% de las rutas se consideran deficientes y un 12,59%, muy deficiente.

- **Lastre o Tierra:**

Por otra parte, según los datos de este año, el estado de las vías nacionales que se encuentran en estado de lastre o tierra es de un total cerca de 2598 kilómetros, lo cual representa el 33,2% del total de la RVN.

### b.9.3. Comparación con el año anterior

De una valoración general entre los años 2019 y el año 2018, en cuanto a longitud total, y estado, se mantiene sin cambio alguno

## **B.10. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVN 2020**

Para el año de elaboración de este estudio, aún no se encuentra información por parte de la Oficina de Planificación Sectorial de MOPT, sobre el estado de la RVN para este año.

## **C) CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO DE LA RED VIAL CANTONAL**

La RVC comprende una sección sobre porcentaje total de las vías de territorio nacional, siendo que alcanza cerca de un 80% del sistema vial costarricense. De tal forma, su estado y caracterización afectan directa o indirectamente a la población y a todas las actividades comerciales y conexas.

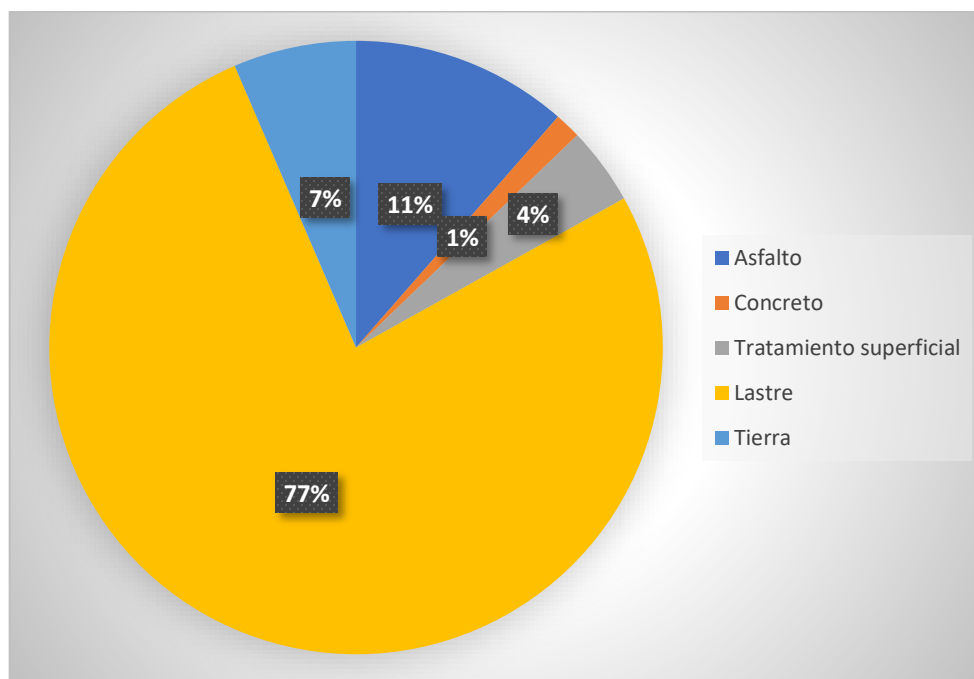
A continuación, se realizará un análisis del estado de la RVC en relación con la información compilada por el MOPT según la extensión y composición de las mismas.

### **C.1. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVC 2012**

#### c.1.1. Extensión total

De tal forma, para el año 2012 se desprende que el Estado costarricense cuenta con una RVC de 34523,80 kilómetros de longitud total. Lo cual significa un aumento ínfimo respecto a la distancia total de la RVC del año 2011.

**GRÁFICO NO. 3.c.1: Condición RVC 2012**



Fuente: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

### c.1.2. Composición y Estado

Del total, 3950,82 kilómetros se encuentran asfaltados, lo cual corresponde al 11% del total de la RVC. Según las condiciones de superficie apenas 441,31 kilómetros son calificados como excelentes, 1509,86 kilómetros son catalogados como buenos, 1522, 86 kilómetros se encuentran en estado regular, 317,96 kilómetros en mal estado y 159,13 kilómetros en muy mal estado. Es decir, más de la mitad de los kilómetros asfaltados de las vías cantonales para el año 2012 se encuentran en estado regular, malo o muy malo.

- Concreto

Por otra parte, el estado de las vías cantonales que se encuentran en estado de concreto es de un total de 478,00 kilómetros, lo cual representa el 1.38% que significa un porcentaje mínimo del total de la Red Vial Cantonal pese a ser el segundo material, de acuerdo, a la calidad de superficie utilizado en la medición del estado vial por el MOPT.

De lo anterior, tan solo 88,15 kilómetros se encuentran en excelente estado, 110.30 kilómetros en buenas condiciones, mientras que el gran núcleo se encuentra en estado regular siendo que 164,35 kilómetros tienen esta condición. Finalmente, existen para ese momento 83,78 km y 31,42 km en estado malo y muy malo respectivamente.

- Tratamiento superficial

En relación, al estado de las carreteras cantonales clasificadas dentro de la categoría por su estado de tratamiento superficial para el año 2012 el total de la extensión de la misma ronda los 1412,17 kilómetros lo que representa el 4% del total de infraestructura vial para este año. Según el estado de estas se puede indicar que sólo 28,92 kilómetros se encuentran en estado excelente, es decir, apenas el 2.04% ostenta esta clasificación siendo el porcentaje más bajo según condiciones de superficie. Seguidamente, en buenas condiciones se reportan para el año 2012 un total de 399,25 kilómetros y 651,79 kilómetros en estado regular lo que representa el 28.27% del total de las vías de esta categoría, siendo el porcentaje más alto de kilómetros en relación con el estado de las carreteras. Por otra parte, se indica que existen 245,92 y 86,29 kilómetros en estado malo y muy malo.

- Lastre

El lastre representa el mayor porcentaje de kilómetros del total de la Red Vial Cantonal para el año 2012, siendo tal, que ostenta un total de 26448,16 kilómetros lo cual representa un 77%. En otras palabras, para dicho año casi la totalidad de la Red Vial Cantonal se encontraba en estado de lastre y de ello, más de la mitad en regular y mal estado, ya que más de 10849,55 y 9114,85 kilómetros respectivamente confirman lo anterior. Apenas 232.97 kilómetros de lastre se encuentran en excelente estado.

- Tierra

Finalmente, un total de 2234.65 kilómetros se encuentran en estado de tierra. De lo anterior, solo 42.19 kilómetros se encuentran en excelentes condiciones, 80,57 kilómetros en buen estado, 296,31 kilómetros en estado regular.

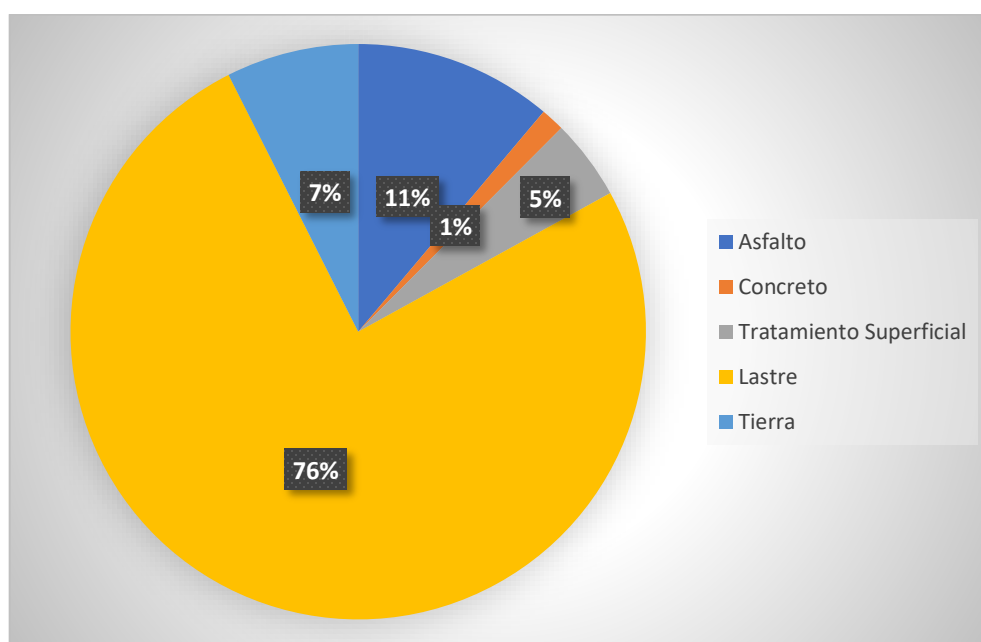
Por último, un total de 429,39 kilómetros se encuentran en mal estado y un total de 1386,19 kilómetros en muy mal estado, es decir, las vías cantonales en estado de lastre y tierra agrupan la mayor cantidad de kilómetros de extensión en estado regular, malo y muy malo.

## C.2. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVC 2013

### c.2.1. Extensión total

Para el año 2013 se reporta que la longitud de la Red Vial Cantonal asciende a 34906,70 kilómetros, lo que representa un aumento de 382,9 kilómetros, que es igual a un 1.09% más que el año precedente.

**GRÁFICO NO. 3.c.2. Condición RVC 2013**



Fuente: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

### c.2.2. Composición y Estado

Asimismo, el MOPT reporta que la red asfáltica está constituida para el año 2013 de un total de 3891,00 kilómetros que responde a un incremento de 59.82 kilómetros respecto al año anterior. De estos, 440,31 kilómetros se encuentran en un estado excelente, no obstante, no existió mejora del año 2012 al 2013 respecto a este rubro.



En la misma línea, se indica que 1632.01 kilómetros se encuentran en estado muy bueno lo que presenta una mejora de 122.15 kilómetros. Por otra parte, la cantidad de kilómetros en estado regular asciende a 1276,46 kilómetros, representando el grueso de la longitud de la red vial de los últimos tres años de esta categoría. Por su parte, el estado de las carreteras en estado malo y muy malo responde a 349.83 km y 192,39 km respectivamente.

- Concreto

Seguidamente, las vías en concreto reportan una disminución de 8 kilómetros aproximadamente respecto al año 2012, ya que el total de km responde a 464,89 km de los cuales tan solo 89,67 km y 115,58 km se encuentran en estado excelente y bueno, es decir, que respecto al año anterior no existe una mejora significativa del estado de la superficie.

Por su parte, los gruesos de los kilómetros en concreto se encuentran en estado regular ya que 146,86 kilómetros tienen esta condición y 83,50 km una condición de superficie “mala”, lo que indica que no existe una verdadera mejora del estado y condiciones de las carreteras cantonales entre un año y otro, siendo que la tendencia se mantiene en la agrupación y clasificación de las carreteras en un estado regular.

- Tratamiento superficial

Según la clasificación de tratamiento superficial se indica que para el año 2013 existe un total de 1577,04 km de los cuales 28,93 km se encuentran en excelentes condiciones. No obstante, se reportan según el estado de la superficie datos similares a los indicados en el año precedente, ya que 405,65 km se encuentran en buenas condiciones y 754,17 km en estado regular.

Lo anterior, representa un aumento de 102 km, por ende, un deterioro de las condiciones de la Red Vial Cantonal. Por su parte, en estado malo y muy malo, se reportan 301,74 km y 86,78 km respectivamente.

- Lastre

En concordancia, al estado de la red vial en lastre que representa el mayor porcentaje hasta el momento de la totalidad de km de la RVC, reporta una longitud de 26376,59 km lo cual indica poco más del 75% de la totalidad de la Red Vial Cantonal. De estos 232,63 km se encuentran en perfecto estado, por otra parte, un total de 10757,92 km se encuentran en estado regular que representa que el 40% de las carreteras en lastre se

encuentran en estado regular para al año 2013. Por ende, se registra una disminución de 91 km respecto al año anterior; cifra ínfima siendo este el rubro que ostenta la mayor extensión en kilómetros para este año.

- Tierra

Respecto al estado de las carreteras cantonales que se encuentran en estado de tierra, se tiene que para el año 2013 un total 2597,18 km de los cuales particularmente la mayoría de estos se encuentran clasificados como “muy malos” (1530,15 km) que representan porcentualmente un 58% del total de kilómetros en estado de tierra.

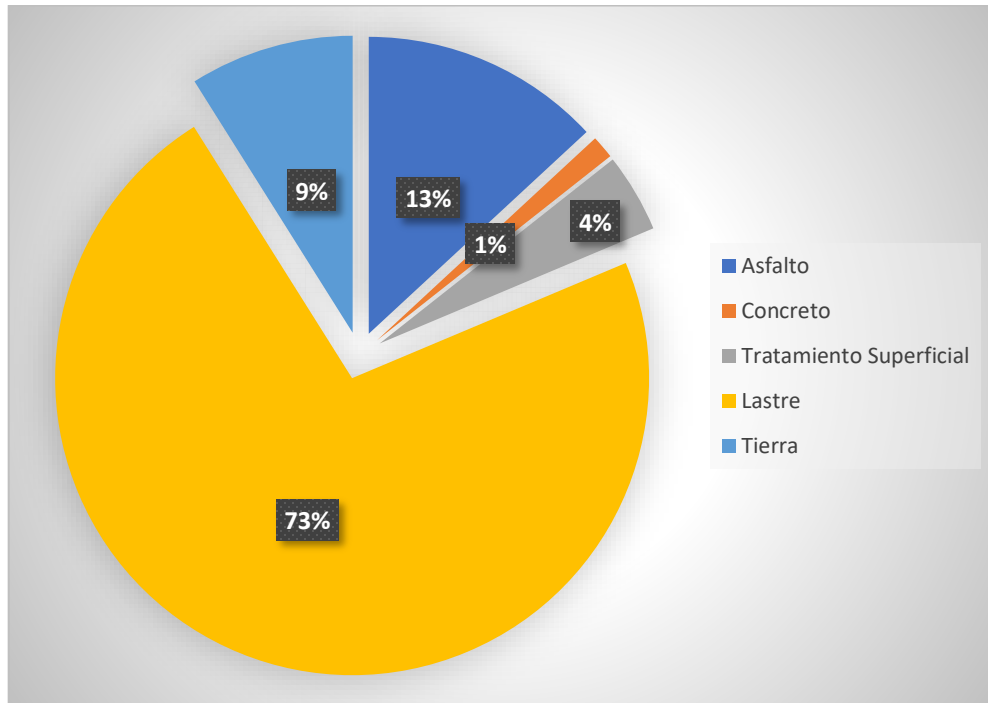
La clasificación de las vías en estado de tierra mantiene datos similares a lo indicado por el año anterior, siendo tal que se reporta un aumento en la cantidad de km en muy mal estado de 365 km aproximadamente.

### **C.3. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVC 2014**

#### **c.3.1. Extensión y Longitud**

La Red Vial Cantonal crece año con año por la aparición de nuevas carreteras, para el año 2014 este aumento puede definirse en una totalidad de 179.9 km, ya que para dicho año se reporta una extensión total de las vías cantonales de 35086,69 km.

**GRÁFICO NO. 3.c.3. Condición RVC 2014**



Fuente: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

### c.3.2. Composición y Estado

Estos kilómetros como se ha desarrollado líneas atrás son clasificados de acuerdo a la longitud y estado de la superficie. De tal forma, se puede indicar que para el año 2014 existió una totalidad de 4599,82 km en asfalto que representa una mejora de 708.82 km respecto a los datos del año 2013. De lo anterior, un total de 440,31 km se encuentran en excelente estado, lo cual representa para este rubro una disminución de 1km aproximadamente respecto al año anterior. No obstante, se reporta una totalidad de 2363,29 km en estado “bueno” que significa una mejora considerable respecto al 2013 donde para esta misma casilla se reportaron 1632,01 km que porcentualmente significa una mejora de un 30,9 %.

Por otra parte, se indica que los kilómetros clasificados en estado “regular” corresponde a 1182,15 km un aumento de 94,31 km en relación con las cifras del año pasado, lo cual determina un deterioro de las condiciones de la red asfáltica

considerable, tomando en cuenta que 307,39 km y 171,92 km están en mal y muy mal estado, es decir, que más de la mitad de la red asfáltica para el año 2014 presenta condiciones de superficie de regulares a muy malas.

- Concreto

Asimismo, en relación con el concreto se puede indicar que la extensión total de kilómetros es de 440,58 km que representa una disminución de 14 km en promedio respecto al año anterior. De estos 81,06 km están en excelentes condiciones, 140,3 km en buen estado y 125,73 km en estado regular, lo cual representa en comparación al año 2013 una mejora de 20 km en promedio de km que pasaron de la clasificación de regular a bueno.

- Tratamiento superficial

Respecto a la clasificación de tratamiento superficial se indica una extensión total en km de 1506,76 km de los cuales solo 34,19 km se encuentran en excelente estado y 552,11 km en buen estado. No obstante, se indica que existen 642,10 km en estado regular y 223,43 en mal estado, es decir, más de la mitad de la longitud reporta regulares y malas condiciones manteniendo la tendencia presentada en años precedentes.

- Lastre

Por su parte, las carreteras en lastre cuentan para el año 2014 con una extensión total de 25402,70 km lo cual representa el 72,3% del total de la Red Vial Cantonal. De estos, 241,72 km se encuentran en excelente estado, 3366,70 km en buen estado y 10136,55 km en estado regular al cual se le suman 7798,54 km en mal estado agrupando nuevamente la clasificación de lastre la mayor cantidad de kilómetros y la mayor cantidad de ellos en condiciones regulares, malas y muy malas.

- Tierra

Finalmente, la clasificación en estado de tierra agrupa una totalidad de 3136,83 km de los cuales la mayoría de estos son agrupados en las categorías de malo y muy malo, 754,16 km y 1722,70 km respectivamente, lo cual representa sumando ambas cifras el porcentaje de 78,9% de la totalidad de km en estado de tierra. De tal manera, para el año 2014 la gran mayoría de las carreteras en estado de tierra está en malas condiciones.

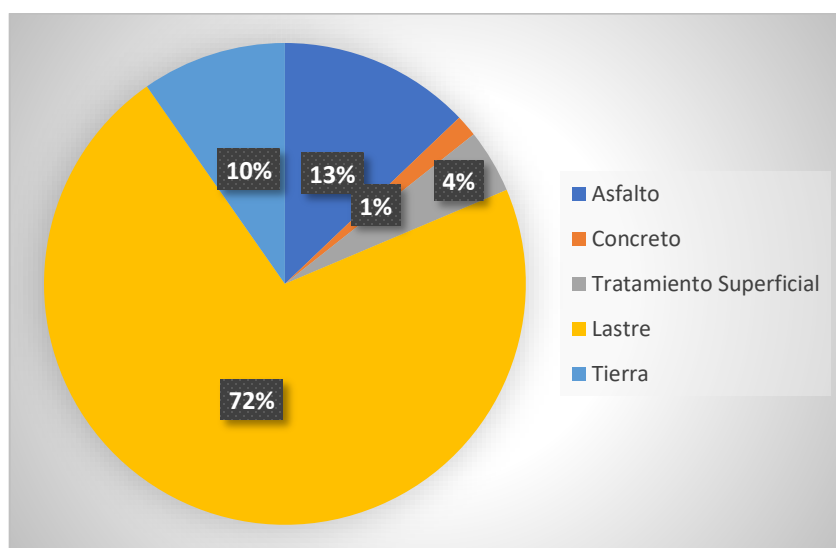
## C.4. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVC 2015

El año 2015 presenta una particularidad de especial relevancia para el análisis de la RVC, ya que entra en vigor la primera ley de traspaso de competencias “Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal. N°9329”. La cual fue elaborada tras amplias discusiones parlamentarias, financieras y jurídicas en un intento de descentralización del Estado y eficiencia en la gestión y ejecución de los recursos por las Municipalidades, en la atención de las vías cantonales.

### c.4.1. Extensión Total

De tal forma, el MOPT indica que para el año 2015 la RVC tiene una longitud total de 35525,79 km que en contraste con el año 2014 representa un aumento de 439.1 km en la longitud de la RVC que como hemos visto en la información suministrada en años anteriores, mantiene una tendencia en el incremento de la longitud debido a la ampliación de los caminos vecinales y la construcción de toda la red urbana y habitacional de los cantones.

**GRÁFICO NO. 3.c.4. Condición RVC 2015**



Fuente: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

#### c.4.2. Composición y Estado

- Asfalto

De lo anterior, 4575,53 km tienen un tipo de superficie de asfalto cuya condición se encuentra clasificada en 644,04 km en excelentes condiciones; que representa un considerable aumento respecto al año 2014 que registraba 575,16 km. Dicho aumento es un factor importante ya que el asfalto representa el mejor tipo de superficie para las vías cantonales cuyo estado ideal es la excelencia o “buen estado” que para el año 2015 en esta segunda clasificación se reporta un total de 2337,91 km en buenas condiciones lo cual es una disminución de la longitud clasificada en este rubro que fue reagrupada en los kilómetros en estado excelente.

- Concreto y Tratamiento superficial

En relación, al concreto se reportan 519,49 km de longitud, un kilometraje muy estable en las gráficas de los años 2011 a 2015 que, a su vez, mantiene el grueso de estos en estado bueno y regular, siendo que se reportan 167,45 km y 155,21 km respectivamente, situación concurrente en la información sobre la clasificación de “tratamiento superficial” que ostenta un total de 1586,50 km en total de los cuales 585,40 km y 648,84 km como buen y regular estado. Reportando números muy bajos en relación con el excelente estado 74,04 km y muy mal estado 56,33 km.

- Lastre

La red de vías en estado de lastre mantiene desde el año 2011 el mayor porcentaje de la longitud total de kilómetros de todas las clasificaciones de superficies, lo anterior se mantiene para el año 2015 con 25469,93 km que representa un 71,6% de la totalidad de las vías cantonales del país, es decir que tres cuartas partes de las carreteras cantonales se encuentran en lastre, un dato de especial importancia por las condiciones deplorables de la RVC. De estos se reporta que apenas 236,36 km están en excelentes condiciones, 3401,87 km en buen estado, 10372,66 km en condiciones regulares, malas y muy malas 7666,42 km y 3783,62 km respectivamente. En otras palabras, la gran mayoría de kilómetros de caminos o carreteras cantonales están en lastre y más de la mitad de estos se encuentran en estado regular, malo y muy malo.

- Tierra

Finalmente, en estado de superficie de tierra existe una totalidad de 3449,06 km de los cuales en muy mal estado se reportan 1857,56 km, en malas condiciones 814,66 km y en estado regular 598,73 km, esta clasificación conjuntamente a la clasificación de superficie de lastre, en ambas la mayoría de las condiciones de superficie se agrupan en regulares, malas y muy malas condiciones, lo cual determina que el mayor grupo de kilómetros de carreteras cantonales del país está en condiciones poco óptimas para el desarrollo de los pueblos.

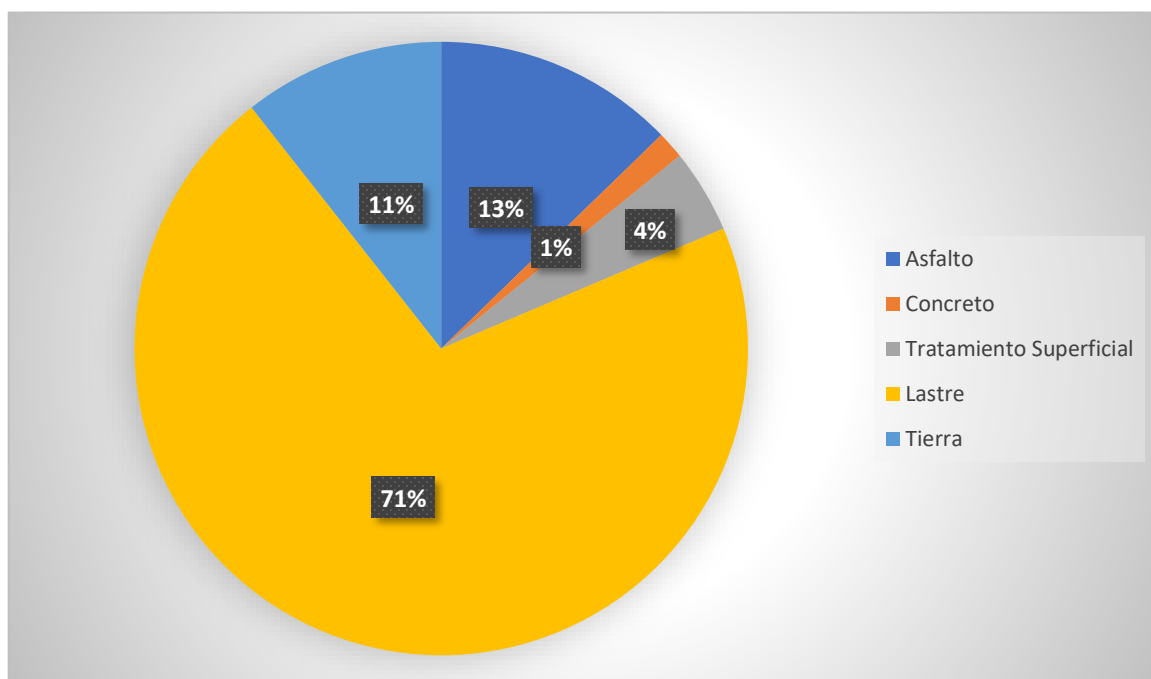
## **C.5. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVC 2016**

Con la entrada en vigor de la ley 9329 que transfiere la competencia exclusiva de la atención de las vías cantonales por las Municipales y la asignación presupuestaria de la recaudado por el impuesto único a los combustibles pone un especial punto de referencia los datos brindados por el año 2016 sobre longitud y calidad de superficie, ya que es hasta este año que puede evidenciarse algún cambio importante o no en dichas clasificaciones de datos.

### **c.5.1. Extensión Total**

De esta forma, se indica que para el año 2016 la longitud total de las carreteras cantonales es de 35916,48 km lo que significa un aumento de 360,9 km respecto a los datos suministrados del año anterior.

**GRÁFICO NO. 3.c.5. Condición RVC 2016**



Fuente: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

### c.5.2. Composición y Estado

#### Asfalto y concreto

De lo anterior, 4575,53 km se encuentra asfaltados que es la misma cifra reportada para el año 2015 lo cual representa un avance nulo en la cantidad de kilómetros asfaltados en el país, siendo este el principal y mejor elemento para el tratamiento de la Red Vial Cantonal.

En esa misma línea, los rubros que clasifican la calidad del asfalto en excelente, bueno, regular, malo y muy malo reportan de igual manera un estado idéntico de la información de la red vial respecto al asfalto y concreto que en total asciende a 4575,53 km y 519,49 km respectivamente al 2015.



- Tratamiento Superficial

El tratamiento superficial para el año 2016 asciende a 1520,78 km de longitud de los cuales 74,04 km se encuentran en excelente estado un aumento del 50% respecto al año anterior. Por su parte, en buen estado se reportan 585,40 km que representa un aumento de 20 km. Finalmente, 648,84 km presentan condiciones regulares de su superficie, 221,89 km mal estado y 56,33 muy mal estado, lo cual permite indicar que se mantiene la tendencia del año 2011 de agrupar la mayor cantidad de kilómetros dentro de la clasificación de regular y menores, siendo que la mayoría de kilómetros que tienen una superficie en esta categoría se encuentran en un estado de necesidad de mejora evidente.

- Lastre

Por otra parte, los kilómetros cuya calidad de superficie es el lastre sigue agrupando la mayor parte de la totalidad de kilómetros de la Red Vial Cantonal, siendo que para el año 2016 se reportan 25423,71 km, una disminución en relación al año anterior de apenas 37 km, una cifra ínfima en concordancia con la totalidad de la misma, al igual que su cantidad de kilómetros en excelente estado que asciende tan solo a 230,70 km. Información de especial relevancia en el tanto se reportan 3469,74 km en buen estado, pero más de 10802,04 km en estado regular un cifra que tiende acercarse a la mitad del total de kilómetros en lastre. Por otra parte, cerca de 7474,38 km se encuentran en mal estado lo cual resulta en una cifra alarmante en el tanto por más de 5 años el Estado y las distintas Municipalidades no han logrado disminuir la calidad del estado de las vías cantonales, principalmente, aquellas en lastre que ostentan la mayor cantidad del entramado vial cantonal del país.

- Tierra

Finalmente, aquellas carreteras cuya superficie es la tierra, se reporta para el año 2016 un total 3811,26 km lo cual es un aumento de aproximadamente 362 km, una cifra considerable ya que la superficie de tierra representa la peor superficie en la debida atención de las vías cantonales, a lo cual se suma que más de la mitad de la totalidad de dichos kilómetros se encuentra en regular estado 656,41 km, mal estado 926,81 km y muy mal estado 2044,94 km.

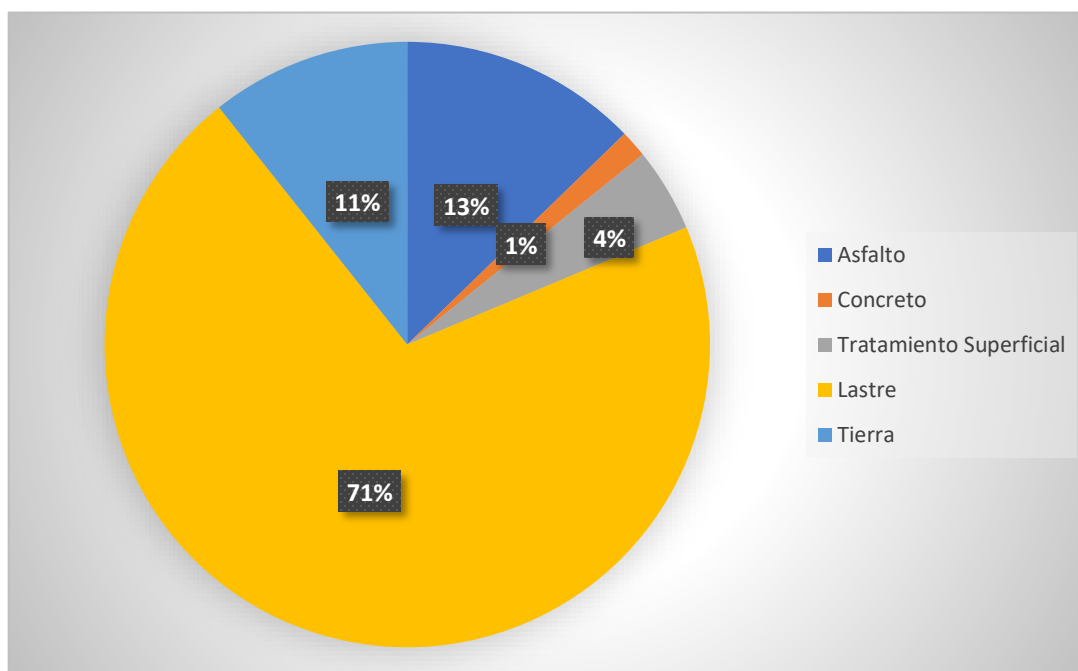
## **C.6. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVC 2017**

Como se indica en líneas anteriores, la tendencia de las vías cantonales según la calidad de la superficie sigue agrupando un porcentaje importante alrededor de aquellas en “lastre” y “tierra”, siendo que las mismas proyectan datos que ejemplifican además un estado deficiente de las mismas tanto por el porcentaje que significan para el entramado vial cantonal total como por su calidad de superficies.

### **c.6.1. Extensión total**

El año 2017 nos presenta datos importantes, para este año la totalidad de la red vial se compone de 36304,08 km lo que significa un aumento de 387,6 km respecto al año 2016. Por ende, la Red Vial Cantonal mantiene el crecimiento exponencial propio del avance demográfico y el desarrollo de los pueblos. De estos, se indica que 4626,63 km están constituidos en asfalto, 720,60 km se encuentran en excelentes condiciones que representa un aumento de 76,56 km asfaltados en contraste con lo estipulado por el año 2016 que porcentualmente se manifiesta como un 1,65% anual. No obstante, respecto al asfalto el grueso y mayoría de kilómetros se encuentran aglomerados alrededor de aquellos en estado “bueno” y “regular” ya que ambos suman 3490.36 km que significan un 75,4% del total de kilómetros asfaltados de vías cantonales del país, un dato que nos permite analizar cómo se mantiene una línea pétrea sobre la calidad de las vías asfaltadas cuyo estado no supera el de buenas condiciones.

**GRÁFICO NO. 3.c.6. Condición RVC 2017**



Fuente: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

### c.6.2. Composición y Estado

- Concreto

Asimismo, el estado de las vías en “concreto” responde a 526,37 km que significa un aumento de 6,8 km, es decir, se mantiene en una situación similar a la ocurrida con los datos del año precedente. Aunado a ello, sigue la tendencia de lo ocurrido con el “asfalto” en el tanto reúne las clasificaciones de “bueno” y “regular” como aquellas de mayor número de kilómetros siendo que juntos suman 312.12 km o lo que es equivalente a 59,2% del total de kilómetros en concreto.

- Lastre

Por su parte, la condición de las superficies en lastre mantiene el gran porcentaje de las vías cantonales, ya que reportan un total de 25647,05 km lo cual representa un aumento de 223,34 km que porcentualmente es un aumento respecto al año anterior de 0,87%. De estos, la mayoría se aglomera dentro de las casillas de “regular” y “malas condiciones” siendo que juntos suman 18374.88 km que porcentualmente representa el 71.6% del total

de vías en condición de lastre en el país a nivel cantonal, aunado a ello más de 3353,28 km se encuentran en muy malas condiciones.

- Tierra

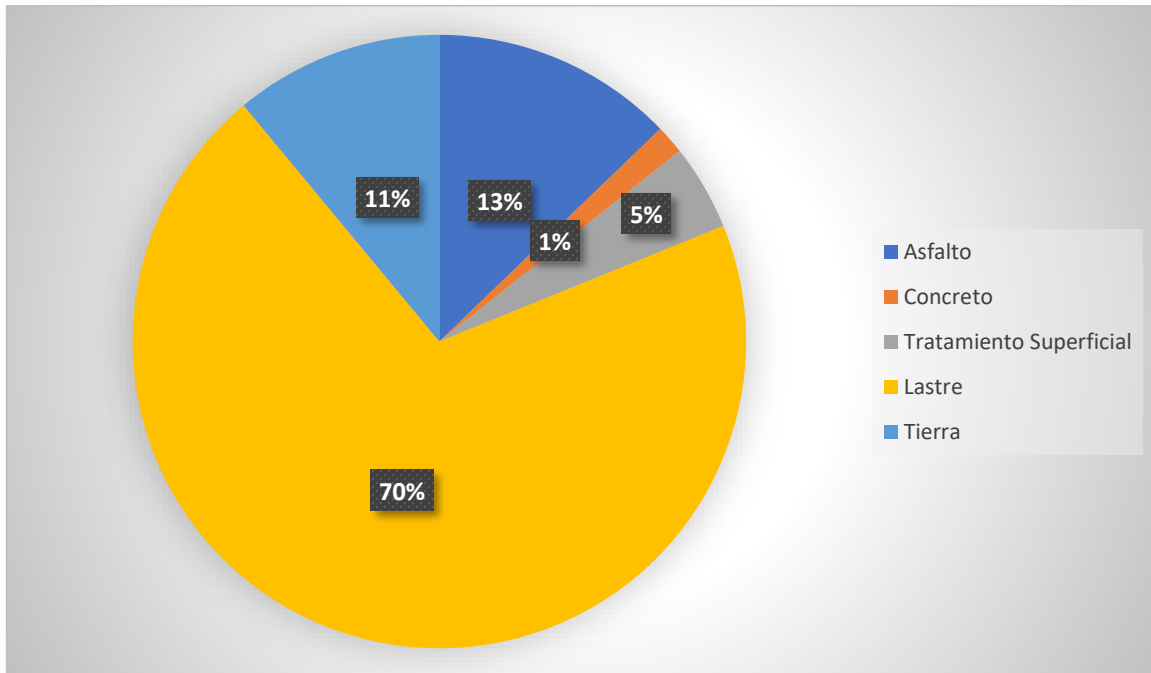
Consecuentemente, aquellas vías en condición u estado de "tierra" mantienen una cifra en su extensión kilométrica similar al año precedente, con un leve aumento de 64,88 km, siendo que los mismos se agrupan mayoritariamente en las condiciones de regular, malo y muy malo; situación reiterativa en el análisis de la información del año 2011 al 2017.

## **C.7. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVC 2018**

### **c.7.1 Extensión total**

El crecimiento de la RVC durante los últimos años ha significado que para el año 2012 se contará en el país con una RVC de 34523,80 km y para el año en análisis (2018) la extensión vial ascienda a 36494,75 km, es decir, un aumento de 1970,95 km en poco más de 6 años. El avance continuo de los cantones provoca año con año un esfuerzo de las Municipalidades por atender de manera eficiente la red vial que recubre sus límites territoriales, afín de responder eficientemente a la satisfacción de los intereses y servicios locales; en un sentido de adecuada gestión y ejecución de los recursos.

### GRÁFICO NO. 3.c.7. Condición RVC 2018



Fuente: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

#### c.7.2. Composición y Estado

- Asfalto

De tal forma, es preciso analizar como desde la entrada en vigor de la ley 9329, como los distintos municipios han hecho uso de los recursos y competencias transferidas. Para el año 2018 como se ha indicado en líneas anteriores reporta un total de 36494,75 km de los cuales 627,19 se encuentran en excelentes condiciones, un porcentaje inferior a lo reportado por el año precedente que indica 720,60 km, por ende, un traslado de varios kilómetros de la clasificación de excelente a buenas condiciones. De esta manera, en buenas condiciones existen un total de 2571,90 km que representa un aumento respecto al 2017 de 122.61 km, que porcentualmente se manifiesta como un aumento de 4,7%.

- Tratamiento superficial

Respecto a la clasificación de tratamiento superficial se indica un total de 1651,56 km que representa un porcentaje de 4,5% respecto al global de la RVC. Estos se agrupan como ha sido la tendencia en análisis de los últimos años del estado de la RVC en las

clasificaciones de regular, malo y muy malo, siendo que juntas suman más de la mitad de los kilómetros reportados (945.57 km) dentro de la clasificación de tratamiento superficial.

- **Lastre y Tierra**

Una tendencia que se reitera en las clasificaciones de “lastre y tierra” ya que en relación a la primera, se reportan para el año en análisis un total de 25595,11 km dentro de los cuales apenas 225,42 km presentan excelentes condiciones, 4465,71 km en buenas condiciones y más de la mitad del total se encuentra en regular, malo y muy mal estado, de forma tal que juntos suman 20903.98 km, por ende, el 57,2% de la Red Vial Cantonal se encuentra para el año 2018 en condiciones regulares, malas y muy malas, lo cual es una cifra alarmante en el tanto más de la mitad de las vías cantonales presentan condiciones que dificultan su tránsito y las distintas actividades comerciales, sociales y turísticas que suceden por medio de las mismas.

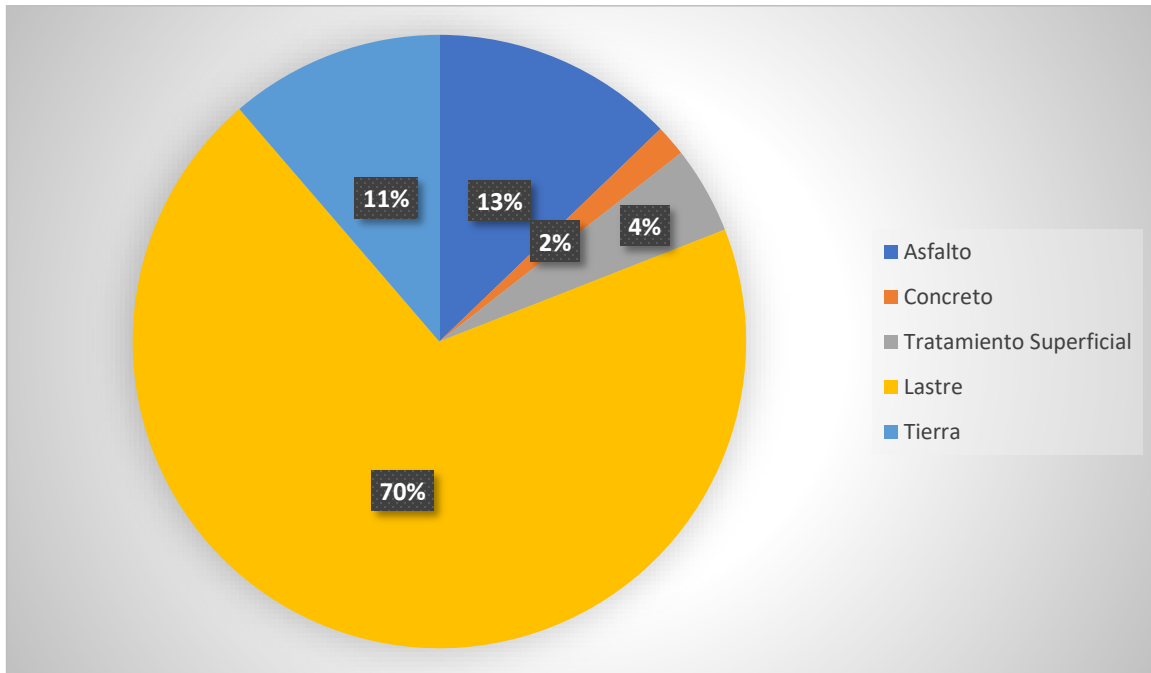
Finalmente, en la clasificación según condición de superficie se reporta en el caso de aquellas vías en estado de “tierra” un total de 4020,10 km que agrupan siguiendo lo mencionado anteriormente, la mayoría del caudal y cantidad de kilómetros en estado regular, malo y muy malo, siendo que juntos suman 2820,56 km que porcentualmente significa que cerca del 70,1% de las vías en tierra del país se encuentran en mal estado o condiciones de superficie regulares, malas y muy malas.

## **C.8. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVC 2019**

### **c.8.1. Extensión Total**

De tal forma, el año 2019 nos presenta un escenario similar al descrito en años anteriores, primeramente, un crecimiento de 217,87 km respecto a su predecesor para un total de 36712,62 km. De esta forma, el año 2019 experimentó un crecimiento porcentual de 0,59%.

**GRÁFICO NO. 3.c.8. Condición RVC 2019**



Fuente: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

### c.8.2. Composición y Estado

- **Asfalto**

Asimismo, en relación con las vías cantonales en asfalto se reporta un total de 4704,23 km que se dividen en 663,18 km en condiciones excelentes, un leve aumento respecto al año anterior de 35.9 km. Por su parte, aquellos kilómetros cuyas condiciones son de buen estado alcanzan la cifra de 2564,15 km mientras que aquellos de condición regular suman poco menos de la mitad del anterior 1039,80 km que significan una disminución de 11 km aproximadamente. Por su parte, aquellos kilómetros en mal y muy mal estado suman 437,1 km.

El asfalto es la condición de superficie idónea para el MOPT de las carreteras cantonales y nacionales, particularmente las cifras de aquellas vías en este estado no alcanzan durante los últimos 7 años una mayoría en aquellos de excelentes condiciones, siendo la tónica la agrupación y grueso de los mismos en condiciones buenas y regulares.

- **Concreto**

Por otra parte, en relación con el “concreto” clasificación que reúne la menor cantidad de kilómetros de las vías cantonales durante los años anteriores, asciende para el año 2019 a 60318 km un aumento en contraste al año predecesor de 48,3 km, un numeral ínfimo en todo el entramado vial y las distintas clasificaciones. De los kilómetros en estado de concreto aquellos en buenas y regulares condiciones suman 389 km que representa porcentualmente 64,4% del total de kilómetros en concreto de las vías cantonales de todo el país.

- Tratamiento superficial

Respecto a la clasificación de “tratamiento superficial” esta reúne un total de 1687,45 km que siguiendo la tendencia que agrupa el mayor caudal de los kilómetros de las vías cantonales en condiciones buenas y regulares, siendo que se reportan 627,88 km y 679,19 km respectivamente lo cual indica que juntos suman 1307,07 km que porcentualmente representan del total de kilómetros en condición de tratamiento superficial el 77,4%.

- Lastre

Asimismo, las vías en condición de lastre mantienen desde el año 2011 el mayor caudal de kilómetros, es decir, la mayor parte de vías cantonales se encuentran en estado de lastre, situación que se mantiene para el año 2019 donde se reportan un total de 25567,52 km o lo que es igual al 69,6% de toda la RVC. De estos, la gran mayoría se reúne en aquellos de condiciones regulares, malas y muy malas, ya que juntos suman 20517,53 km o el 80,2% del total de vías en lastre. De tal forma, el 80% de la RVC que se encuentra en lastre se encuentra en condiciones deplorables siendo que estos suman el 69,6% de las vías en total de Costa Rica.

- Tierra

Finalmente, en estado o condición de tierra se reportan 4150,24 km que se agrupan mayoritariamente en aquellos cuya condición es regular, mala y muy mala, al igual que el lastre estos suman 3937,54 km que representan un porcentaje de 94,8%. De esta forma, casi la totalidad de vías en estado de tierra presentan condiciones deficientes, malas y muy malas.



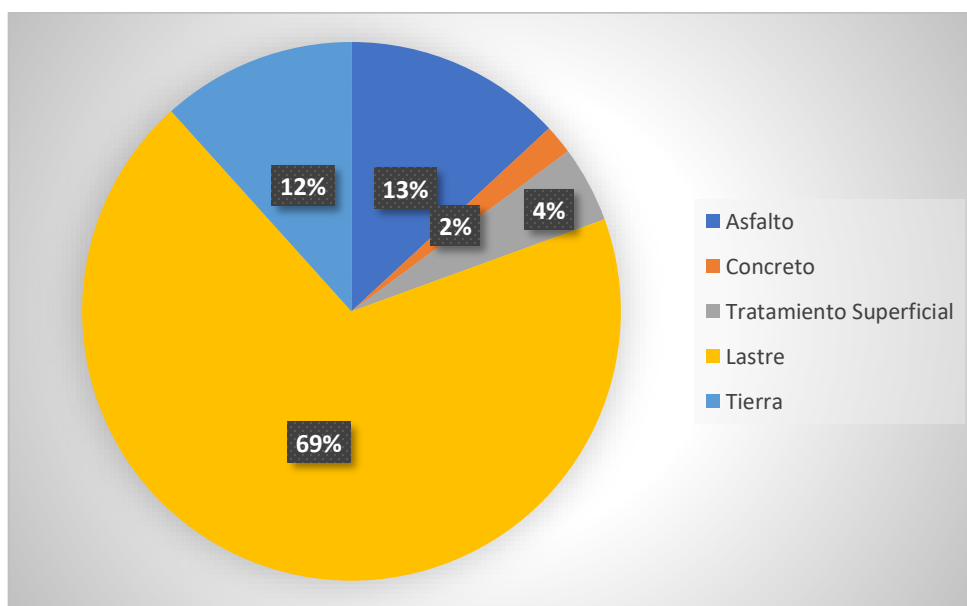
## C.9. ESTADO Y LONGITUD DE LA RVC 2020

### c.9.1. Extensión Total

La caracterización de la Red Vial Cantonal durante el período que comprende los años 2011-2020 ha permitido observar y analizar el verdadero estado de la RVC, por ende, las condiciones reales que afrontan las distintas Municipalidades en la atención de estas. Este análisis ha permitido, a su vez, determinar el impacto real de la ley No. 9329 en nuestro país a partir de su entrada en vigor para el año 2015, en el intento de descentralización del Estado mediante el traslado de competencias a las Municipalidades.

De esta forma, en esta última sección se realizará un análisis de los principales números en relación con la longitud y condiciones de la superficie de la RVC del año 2020 (información más reciente a la fecha de esta investigación) y aquellos datos de años anteriores. Para el año 2020 reporta el MOPT sobre la RVC un total de 37125,96 km, esto significa un aumento en la longitud de la RVC respecto al año 2012 (34523,80 km) de 2602,16 km en un total de 8 años, es decir, un promedio de 325 km aproximadamente por año.

**GRÁFICO NO. 3.c.9. Condición RVC 2020**



Fuente: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

- Asfalto

Por otra parte, para el año 2020 se reportan un total de 4868,29 km en condiciones de asfalto que representa un aumento en la longitud en contraste con el año 2012 de 917.47 km de asfalto y un aumento porcentual en relación con el año 2019 de 3,3%. En esa misma línea, es preciso determinar el aumento o disminución en las condiciones y longitud de la RVC realizando un contraste entre el año 2012-2020, de esta forma, se indica que para el año 2020 existe un total de 674,83 km en condición excelente de asfalto lo cual en contraste con el año 2012 permite indicar que durante 8 años existió un aumento en los kilómetros en condiciones excelentes de 233,52 km.

En buenas condiciones del asfalto se reportan 2659,17 km, es decir, un aumento de 1149,55 km en 8 años. Por su parte, en condiciones regulares el año 2012 reportó un total de 1522,86 km en contraste con los 1059,92 km, para una disminución de la longitud en esta condición en 8 años de 462,94 km. Por su parte, las condiciones del asfalto en malas y muy mal estado para el año 2012 ascienden a 474 km, por tanto, es una información que se mantiene en las mismas condiciones para el año 2020.

- Concreto

En relación, a los kilómetros de RVC en condiciones de concreto se reporta para el año 2020 un total de 653,14 km que significan un aumento respecto al año 2012 de 175,14 km, que en contraste según las condiciones de estos se puede mencionar que 109,91 km se encuentran en excelentes condiciones, 263,76 en buenas condiciones, un aumento de 21,76 km y 153,46 km respectivamente para el año 2012.

- Tratamiento Superficial

Por otra parte, la longitud de la RVC en condiciones de tratamiento superficial aumenta del año 2012 de 1412,17 km a 1699,41 para un total de 287,27km. De lo anterior, el grueso del kilometraje se agrupa en aquellos de condiciones buenas y regulares sumando juntos un total de 1311.51 km un aumento en relación con el año 2019 de 4,4 km.

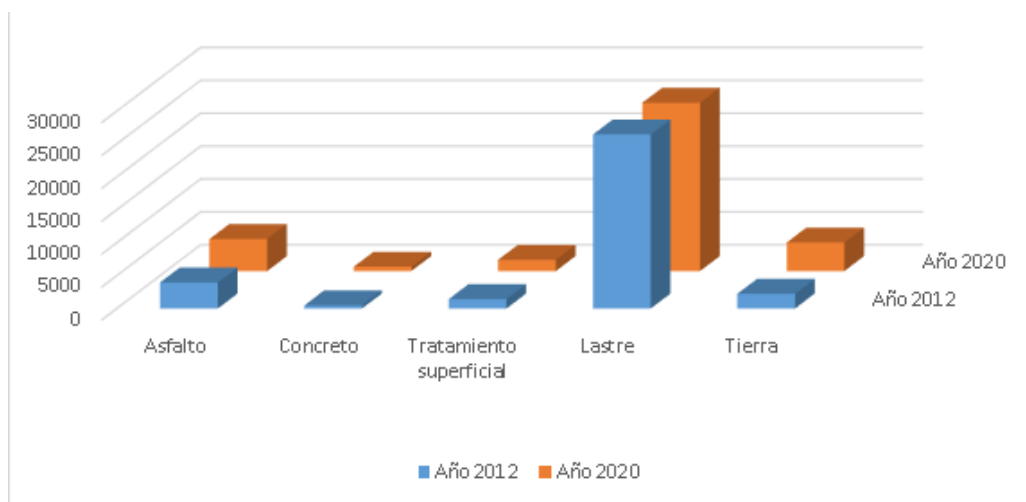
### c.9.2. Composición y Estado

En condiciones de lastre se reportan para el año 2020 un total de 25575,36 km, con una disminución respecto al año 2012 de 872,97 km. Este rubro durante 8 años se ha mantenido en más de la mitad de la totalidad de kilómetros de la RVC del país (68,8%). Aunado a ello el 54,7% de la RVC en lastre, se encuentran en condiciones regulares, malas y muy malas (20327,58 km). Esto en comparación al año 2012 donde las mismas casillas en total suman el 70,6% del total de kilómetros en lastre para ese año.

- Tierra

Finalmente, las vías cantonales en estado de tierra al igual que ocurre con aquellas en condición de lastre mantienen una tendencia en la agrupación de la gran mayoría de los kilómetros en las clasificaciones de regular, mala y muy mal estado, siendo que juntas suma 4152,48 km para un porcentaje de 95,9% del total de vías en esas condiciones. En contraste para el año 2012 esas mismas clasificaciones suman un total de 2111,89 km que porcentualmente para ese año representan un total de 94,5% de la RVC en condición de tierra.

**GRÁFICO NO. 3.c.10. Condición RVC 2012/2020**



Fuente: Elaboración propia según los datos de la Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT (2021).

## **CAPÍTULO IV: Gestión y Financiamiento de la Red Vial Cantonal:**

### **A) FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA RVC**

#### **A.1. ASPECTOS GENERALES PRESUPUESTARIOS**

##### a.1.1. LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL

Las transferencias para la atención de la red vial costarricense son desglosadas anualmente en las leyes de presupuesto ordinario y extraordinario, asignándoles partidas específicas tanto al CONAVI como a las Municipalidades para dicho fin.

Las leyes de presupuesto gozan de un trámite y protección jurídica especial, cuya aprobación depende directamente de la Asamblea Legislativa. El artículo 121 de la Carta Magna indica que como responsabilidad de este Poder de la República corresponde el “*dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República (...)*”<sup>176</sup>.

Además de esto, la Constitución atribuye un blindaje especial a este tipo de leyes debido al grado de importancia que ostentan para el buen funcionamiento de la institucionalidad pública. En este sentido se plantea un estricto proceso de aprobación que se caracteriza por:

- El proyecto de ley no puede ser delegado para su aprobación a una comisión permanente, esto se desarrolla en el artículo 124 constitucional al indicar que “... *no procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos ... al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política*”<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> Asamblea Constituyente, Constitución Política, art 121.

<sup>177</sup> Ibid., art 124.

- El artículo 125 constitucional prohíbe el veto contra el proyecto que aprueba el presupuesto ordinario.
- Son deberes del presidente y el ministro encargado, el enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional con los requisitos debidos, esto según el artículo 140 inciso 15. Estos requerimientos son posteriormente desarrollados por el artículo 177 de esta misma norma, en donde se prevé porcentajes específicos para el Poder Judicial, la incapacidad de objetar los gastos presupuestados para el sufragio presupuestado por el TSE, la necesidad de asignar los fondos necesarios para garantizar la universalización de los seguros sociales por parte de la CCSS.
- El proyecto de presupuesto ordinario debe ser presentado por el Poder Ejecutivo a más tardar el primero de setiembre de cada año; y este proyecto debe ser definitivamente aprobado antes del treinta de noviembre del mismo año, esto según lo establece el artículo 178 de la Carta Magna.

Por último, resulta necesario destacar que, según Castillo Viquez (1997), la Constitución Política prevé tres tipos de presupuesto:

- El Ordinario: este presupuesto abarca *“todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico”*<sup>178</sup>.
- El extraordinario: Este es preparado por el Poder ejecutivo con el fin de *“invertir los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria”*<sup>179</sup>.
- Modificaciones Presupuestarias: estas podrán modificar los presupuestos ordinarios y extraordinarios solo por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo, esto según el artículo 180 de la Constitución. En este sentido, *“todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior”*<sup>180</sup>.

---

<sup>178</sup> Ibid., art 176.

<sup>179</sup> Ibid., art 177.

<sup>180</sup> Ibid., art 180.

## a.1.2. PRINCIPIOS GENERALES PRESUPUESTARIOS

La evolución doctrinaria en el estudio de presupuesto ha desarrollado una serie de fundamentos sobre los cuales debe sentarse toda presupuestación pública. Estos principios han sido recopilados por nuestra Constitución Política y nuestra Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Podemos encontrar 9 principios fundamentales:

a) Principio de universalidad e integridad: este principio parte de la idea de que, en la elaboración de las Leyes de Presupuesto, se deben incluir todos los ingresos y gastos del sector financiero del Estado, sin compensaciones entre ingresos y gastos. Esto quiere decir que los montos deben ser expuestos de manera íntegra. Por ejemplo, si para recaudar 100 colones, se necesitare gastar 30, el monto debe aparecer por los 100 colones, y no por 70. En este sentido los montos son presentados de manera bruta y no neta. Para Castillo Víquez (1997) el fin de este principio es ayudar a un correcto y efectivo control legislativo de la hacienda pública, buscando que los presupuestos sean fiel expresión de la situación financiera real.

Esta base fundamental de los presupuestos públicos se encuentra recopilada en el artículo quinto, inciso a, de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley No. 8131; el cual de manera expresa señala lo siguiente:

***“a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar”***<sup>181</sup>.

b) Principio de gestión financiera: esta máxima desarrolla dos puntos fundamentales. El primero es que el presupuesto público debe ir enfocado hacia los intereses generales que tenga la sociedad costarricense. Esta idea debe ser enmarcada dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), los cuales son los mecanismos mediante los que el Estado costarricense planifica sus objetivos y metas como sociedad; por ende, en la realización de los presupuestos públicos se debe velar por que los ingresos y gastos estén enfocados en

---

<sup>181</sup> Asamblea Legislativa, “No.8131: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, 18 de septiembre,2001”, Sinalevi: art 5, consultado el 22 de junio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=47258](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=47258)

las áreas que el PND declare de importancia. En este sentido recalca el artículo cuarto de la Ley No. 8131:

*“ARTÍCULO 4.- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo*

*Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes”<sup>182</sup>.*

La segunda parte del principio va en relación con que la presupuestación de los fondos públicos debe ir enfocada hacia la mayor eficiencia, eficacia y economía de los recursos.

Este principio se consagra en el inciso b del artículo 5 supra citado que indica que: *“b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley”<sup>183</sup>.*

c) Principio de equilibrio presupuestario: este pilar de la presupuestación pública busca una sana correspondencia en el manejo de los recursos públicos, en la que los gastos no pueden jamás superar a los ingresos, esto para no causar déficit en el erario.

La máxima presupuestaria está desarrollada en el artículo 176 de la Carta Magna que textualmente señala que: *“En ningún caso, el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables”<sup>184</sup>.* Además, el artículo 179 de la misma norma indica que *“La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos”<sup>185</sup>.*

---

<sup>182</sup> Ibid., art 4.

<sup>183</sup> Ibid., art 5.

<sup>184</sup> Asamblea Constituyente, Constitución Política, art 176.

<sup>185</sup> Ibid., Art 179.

Además, la Ley de la Administración Financiera en el inciso c del artículo 5 recopila textualmente el principio formulando lo siguiente: “c) *Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento*”<sup>186</sup>.

d) Principio de Anualidad: se establece que el presupuesto nacional va a regir por un año, del 1 de enero al 31 de diciembre. Esta máxima se encuentra recopilada en el artículo 176 que textualmente marca lo siguiente: “*El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre*”<sup>187</sup>. Además, como consecuencia directa de lo anterior, el artículo 178 establece la necesidad de fechas fijas para los procesos preparatorias de la Ley de presupuesto, al indicar que “*El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año*”<sup>188</sup>.

Por su parte, Ley de la Administración Financiera en concordancia con lo anterior, esboza en el inciso d del artículo 5 que “*el presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre*”<sup>189</sup>.

e) Principio de Programación: el principio de programación plantea la necesidad de que, en la elaboración del Presupuesto, se tengan en cuenta los objetivos, fines y metas de cada partida presupuestaria, así como los montos necesarios para cumplirlos, esto con el fin de que reflejen el costo de inversión en ellos. De esta manera, señala el inciso e, artículo 5, de la ley No. 8131: “*e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo*”<sup>190</sup>.

f) Principio de no afectación de los Recursos: este principio propugna la idea de que los ingresos que sustentan los presupuestos públicos deben ser destinados para satisfacer todo el gasto público, sin hacer distinción alguna. Esto hace que no se puedan crear destinos específicos para partidas determinadas del gasto público.

---

<sup>186</sup> Asamblea Legislativa, “No.8131: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, 18 de setiembre,2001”, art 5.

<sup>187</sup> Asamblea Constituyente, Constitución Política, art 176.

<sup>188</sup> Ibid., art 178.

<sup>189</sup> Asamblea Legislativa, “No.8131: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, 18 de setiembre,2001”, art 5.

<sup>190</sup> Ibid.



Este principio ha planteado toda una discusión sobre la constitucionalidad de los destinos específicos creados por leyes. Esto incluso se ha visto reflejado en cambios jurisprudenciales al respecto en Sala Constitucional, que ha cuestionado si el legislador presupuestario está sometido al legislador ordinario y por ende la obligación de consignar los destinos específicos creados en leyes ordinarias en el presupuesto nacional.

La corriente jurisprudencial actual ha determinado que el legislador presupuestario no está atado a los destinos legales ordinarios, y que los únicos destinos específicos constitucionales son aquellos que se encuentren destinados a fines sociales que hagan progresar los derechos humanos, además de aquellos específicamente establecidos en alguna norma constitucional. En este sentido, la Sala Constitucional en el Voto N°03691 de 2013 mencionó lo siguiente:

*“(...) la postura del Tribunal es que el legislador presupuestario no está vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos “atados” constitucionalmente y aquellos que se destinan a financiar los programas sociales. En relación con los primeros, por imperativo constitucional. En cuanto a los segundos, porque el constituyente originario optó por un Estado social de Derecho, lo que conlleva una vinculación de los poderes públicos a esta realidad jurídica y social. Ergo, en este último caso, el Poder Ejecutivo, en la medida que los ingresos así lo permitan, tiene la obligación de financiar los programas sociales para mantener y profundizar el Estado social de Derecho”<sup>191</sup>.*

Este principio no se encuentra textualmente recopilado en alguna norma constitucional; no obstante, su expresión contable mediante el principio de Caja Única, si lo hace en el artículo 185 de la Carta Magna, que señala que: *“ARTÍCULO 185.- La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales”<sup>192</sup>.*

**g) Principio de Especialidad:** este máxima afirma la obligación de que los egresos sean destinados para los gastos explícitamente asignados en la Ley de Presupuesto, y por

---

<sup>191</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Resolución N°03691 - 2013, 15 de marzo, 2013 11:30 horas” Expediente 11-008621-0007-CO. Nexus: considerando III, consultado el 24 de abril de 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-575196>

<sup>192</sup> Asamblea Constituyente, Constitución Política, art 185.

el monto también manifiestamente indicados. Este principio tiene dos vertientes, la cualitativa referida al destino, y la cuantitativa que alude al monto exacto.

Este adagio se encuentra consagrado en el artículo 180 constitucional que concretamente señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 180.- El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo. Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior. Sin embargo, cuando la Asamblea esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento”<sup>193</sup>.*

A nivel legal, el principio se encuentra establecido en el inciso f del artículo quinto de la Ley de la Administración Financiera, que indica:

*“f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios”<sup>194</sup>.*

h) Principio de Publicidad: este principio es consecuencia del sistema democrático en cual se desenvuelve el país, y expone la obligación de que el presupuesto público en sus diferentes etapas (planeación, estudio, aprobación, ejecución, etc.) sea completamente abierto a la sociedad en general.

---

<sup>193</sup> Ibid., art 180.

<sup>194</sup> Asamblea Legislativa, “No.8131: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, 18 de septiembre,2001”, art 5.

En la Constitución Política en su artículo 30 se plasma el principio de publicidad al señalar: “*Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado*”<sup>195</sup>.

Específicamente sobre los presupuestos públicos, el artículo 176 de la Carta Magna ya citado, indica que el presupuesto, y a nivel general la gestión pública, debe ser llevada a cabo de forma transparente.

i) Principio de Plurianualidad: este principio haya cabida hace poco tiempo, y es consecuencia de una evolución macroeconómica a ritmos acelerados, lo que requiere de una mayor previsión y planificación a mediano y largo plazo. Un presupuesto plurianual es aquel planeado a funcionar sobre objetivos y metas mayores a un año. Según Arroyo Chacón el presupuesto plurianual consiste en:

*“un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un periodo mayor a un año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo”*<sup>196</sup>.

Este principio no contraviene el de anualidad, en cambio, es un mecanismo que encamina de mejor manera los presupuestos anuales, en este sentido los autores Bonnefoy y Martner indican que “*el marco plurianual es un instrumento de planificación financiera en el cual las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en términos de limitaciones globales o sectoriales de los gastos a lo largo de períodos que van de tres a cinco años*”<sup>197</sup>

El principio de pluri anualidad de los presupuestos públicos se encuentra plasmado en el artículo 176 de la Constitución, el cual fue incluido mediante una reforma en el año 2019 mediante la Ley No. 9696, “*Reforma artículo 176 de la Constitución Política (Principios de sostenibilidad fiscal y pluri anualidad)*”, el cual indica que “*la gestión pública se conducirá*

---

<sup>195</sup> Asamblea Constituyente, Constitución Política, art 30.

<sup>196</sup>Jennifer Isabel Arroyo Chacón, “Propuesta para implementar el presupuesto plurianual en Costa Rica como medida para gestionar adecuadamente las finanzas públicas”, Revista Nacional de Administración, Volumen 7 (1):7-31 (2016), 20. Consultado el 28 de junio del 2021, <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rna/article/view/913/pdf>

<sup>197</sup> Juan Cristóbal Bonnefoy y Ricardo Martner, “Planificar y presupuestar en América Latina” (Serie seminarios y conferencias: Planificar y presupuestar en América Latina, Santiago de Chile: enero de 2008), 12. Consultado el 28 de junio de 2021, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6898/S0800014\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6898/S0800014_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta”<sup>198</sup>.

### a.1.3. CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO

Resulta relevante para el momento de este análisis, comprender el sistema de clasificación utilizado por el Estado en las transferencias que realiza hacia los sectores, para con ello determinar lo que debe entenderse por transferencias de gasto de capital o de gasto corriente en la atención de la red vial costarricense.

De esta manera, el clasificador por objeto del gasto es una herramienta que utiliza el Gobierno costarricense para la gestión financiera, el cual “consiste en un conjunto de cuentas de gastos, ordenadas y agrupadas de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio que se esté adquiriendo o la operación financiera que se esté efectuando.”<sup>199</sup>.

La normativa que da sustento jurídico y regula esta herramienta deviene del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 y los artículos 42 y 43 inciso (b) de su reglamento; estos norman la definición y aplicación por objeto del gasto de todo el Sector Público Costarricense “el cual está integrado por la Administración Central, conformada a su vez por el Poder Ejecutivo y sus dependencias; los Poderes Legislativo y Judicial, El Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, la Administración Descentralizada, Empresas Públicas del Estado y las Municipalidades”.<sup>200</sup>

La clasificación que utiliza el Estado parte de tres niveles que se denominan partidas, grupos y subpartidas, que respectivamente son el código de la cuenta, nombre y descripción:

“a) El primer dígito se utiliza para distinguir la “Partida”, que es el nivel más agregado de clasificación. b) Los dígitos dos y tres corresponden al “Grupo de Subpartidas”, en el cual se ubican aquellas que poseen una naturaleza semejante.

---

<sup>198</sup> Asamblea Constituyente, Constitución Política, art 176.

<sup>199</sup> Ministerio de Hacienda, “Clasificadores por objeto del Gasto Público”. (San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda, 2019), consultado 2 de julio, 2020, [https://www.hacienda.go.cr/docs/5aeb4f909c24d\\_Clasif\\_Obj\\_Gasto\\_Abr\\_18.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5aeb4f909c24d_Clasif_Obj_Gasto_Abr_18.pdf), 2.

<sup>200</sup> Ibid., 3

c) Los últimos dos dígitos se asignan a la “Subpartida”, que es el nivel de mayor especificidad de una erogación. A partir del último nivel de cuenta que describe el clasificador de objeto del gasto, si las instituciones lo consideran necesario para su gestión podrán desarrollar una mayor desagregación de la subpartida”.<sup>201</sup>

De esta manera, para las transferencias de gasto corriente el Estado utiliza el código de partida número 6 y define este tipo de transferencia de la siguiente forma:

*“erogación que se destina a satisfacer necesidades públicas de diversa índole, sin que exista una contraprestación de bienes, servicios o derechos a favor de quien transfiere los recursos los cuales se destinan a, personas, entes y órganos del sector público, privado y externo para financiar fundamentalmente gastos corrientes por concepto de donaciones, subsidios, subvenciones, cuotas organismos internacionales, prestaciones, pensiones, becas, indemnizaciones, reintegros o devoluciones, entre otros. Estas se rigen por las disposiciones jurídicas que las autoricen”<sup>202</sup>.*

Las transferencias de capital, por otra parte, son aquellas que:

*“la Institución otorga a personas, entes y órganos del sector público, privado y externo para financiar gastos de capital con el propósito de satisfacer diversas necesidades públicas, sin que exista contraprestación de bienes, servicios o derechos a favor de los organismos que realizan el aporte. Dichas transferencias deben regirse por la normativa jurídica respectiva. La institución debe mantener los registros y controles necesarios que permitan conocer en forma pormenorizada la distribución o detalle por institución de las transferencias asignadas en cada una de las subpartidas presupuesta”.*<sup>203</sup>

## **A.2. FUENTES DE FINANCIAMIENTO:**

El sistema vial costarricense comprende una multiplicidad de factores que convergen en un entramado normativo y financiero complejo; principalmente, en la gestión y ejecución

---

<sup>201</sup> Ibid., 3.

<sup>202</sup> Ibid., 66.

<sup>203</sup> Ibid., 73.

de las Municipalidades de dichos recursos. En líneas anteriores, se ha determinado que la RVC posee alrededor del 80% de todo el sistema de carreteras costarricense, no obstante, las fuentes de financiamiento específicas para hacer frente a esta tarea se resumen a una.

Los Gobiernos Locales pueden hacer uso de todas aquellas fuentes de financiamiento presupuestadas para la atención plena de las carreteras cantonales, aunque las mismas no procedan de una fuente con destino específico de recursos para dicho fin; esto siempre y cuando se respeten los límites que establece el principio de legalidad y de no afectación de los recursos, los cuales, aplicados dentro del marco presupuestario, representan la obligación de que todos los fondos con que cuente el Estado, deban pasar por los procedimientos presupuestarios ordinarios de la hacienda estatal, y en el caso concreto, la municipal.

La atención de la RVC incluye todos los elementos constitutivos del derecho de vía, *“calzada; espaldones; zonas verdes; puentes viales y peatonales, fijos o colgantes; aceras; ciclo vías; sistema de drenaje: cordón y caño; obras de estabilización o contención, túneles, entre otros que técnicamente puedan considerarse.”*<sup>204</sup> Las fuentes de financiamiento de la RVC se resumen principalmente a lo estipulado por la ley 8114 “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria” y la ley 9329 “Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal” y su respectivo reglamento. No obstante, las Municipalidades pueden utilizar recursos provenientes de multas de tránsito, préstamos acordados por el gobierno de la república con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y recursos ordinarios propios.

#### a.2.1. El impuesto único a los combustibles en la Ley No. 8114

La ley No.8114, modificada posteriormente por la ley No.9329, es la principal fuente de recursos con la que cuentan las Municipalidades para la atención de la RVC. En concordancia con el artículo 5 de la ley No.8114, se convierte en la única fuente directa establecida por ley, para el financiamiento de la atención de las vías cantonales mediante lo recaudado por el impuesto único a los combustibles, como textualmente se menciona:

---

<sup>204</sup> Asamblea Legislativa, “No. 9329: Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, art 1.

*“Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un cuarenta y ocho comas sesenta por ciento (48,60%) con carácter específico y obligatorio para el Ministerio de Hacienda, el cual, por intermedio de la Tesorería Nacional, se lo girará directamente a cada una de las siguientes instituciones:*

*a) Un veintiuno coma setenta y cinco por ciento (21,75%) a favor del 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.*

*b) Un veintidós, coma veinticinco por ciento (22,25%) a favor de las municipalidades, 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.”<sup>205</sup>*

El artículo 5 de la ley No.8114, fue reformado por la ley No.9329, asignándole ese 22.25% actual. Anteriormente, del monto recaudado por el impuesto, un 29% era girado al CONAVI, siendo que, del total de ese sub - monto, apenas un 25% de ello sería destinado a la RVC, y el restante 75% era utilizado para la atención de la RVN. Ese monto representaba un 7,25% del total recaudado por el tributo, siendo entonces que se mejoró hasta en un 15% la inversión sobre la RVC.

El impuesto único a los combustibles es creado en el artículo primero de la ley No.8114 “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias”, configurando la existencia de un tributo; instituto jurídico central de estudio por excelencia del derecho tributario. Como lo indica Torrealba Navas, el tributo es:

*“(…) la prestación coactiva, establecida unilateralmente por el Estado y otro Ente Público, normalmente pecuniaria, que se exige, en uso del poder atribuido y limitado por la Constitución y las leyes, de quienes a éstas están sometidos en virtud de un deber de solidaridad social. Se trata de prestaciones que tienen como finalidad fundamental la satisfacción de necesidades públicas, por lo que no constituyen la sanción de un acto ilícito, que se establecen u organizan en conexión con presupuesto de hecho previsto en forma general y que se hacen efectivas*

---

<sup>205</sup> Asamblea Legislativa, “No. 8114: Ley de Simplificación y Eficiencias Tributarias”, art 5.

*normalmente mediante una combinación de actuaciones de los obligados tributarios en cumplimiento de deberes de colaboración y autoliquidación y el desarrollo de la actividad financiera administrativa.*<sup>206</sup>

Ahora bien, existen diferentes tipos de tributos, como lo son los impuestos, las tasas, las contribuciones especiales o las exacciones parafiscales. El impuesto único a los combustibles, como su nombre lo indica, configura la clase de tributo llamada impuesto, la cual se caracteriza, como lo indica Torrealba Navas (2009) por poseer hechos generadores que consisten en la posesión de patrimonios, en la circulación de bienes, o en la adquisición o gasto de rentas.

Los hechos generadores de los tributos son conceptualizados en el artículo 31 de la Ley No. 4755 “Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario)”. Se detallan como “(...) *el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación*”<sup>207</sup>. En este sentido, el hecho generador del impuesto en cuestión se encuentra desarrollado en el artículo primero párrafo tercero de la ley No.8114:

*“El hecho generador del impuesto establecido en el primer párrafo ocurre, en la producción nacional, en el momento de la fabricación, la destilación o la refinación, entendiéndose por producción nacional el momento en el cual un producto está listo para la venta, lo que excluye su reproceso, y en la importación o internación, el momento de la aceptación de la declaración aduanera”*<sup>208</sup>.

La base imponible se destaca en el recuadro del artículo primero, el cual desglosa por tipo de hidrocarburo el monto en colones por litro para cada uno de ellos. Este monto como se destaca no depende de forma alguna del precio internacional de compra, sino, que se basa en un monto independiente, que se actualiza trimestralmente por el Ministerio de

---

<sup>206</sup> Adrián Torrealba Navas, “Derecho Tributario: parte general” 1era ed. (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2009), 33.

<sup>207</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No. 4755: Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario)”. SINALEVI: art 31, Consultado el 23 de marzo de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=6530](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=6530)

<sup>208</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No.8114: Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias”. SINALEVI: art 1, Consultado el 23 de marzo de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=46631](http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=46631)



Hacienda con base en el índice de precios al consumidor. En este sentido indica el artículo 3 de la ley No. 8114:

*“Artículo 3º-Actualización del impuesto. El Ministerio de Hacienda deberá:*

*a) Actualizar trimestralmente el monto de este impuesto, por tipo de combustible, a partir de la vigencia de esta Ley, de conformidad con la variación en el índice de precios al consumidor que determina el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). En ningún caso el ajuste trimestral podrá ser superior al tres por ciento (3%). b) Publicar, mediante decreto ejecutivo la actualización referida en el inciso anterior, dentro de los cinco días hábiles posteriores al inicio de cada período trimestral de aplicación. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) tendrá un plazo máximo de dos días hábiles para actualizar el precio de los combustibles, con fundamento en la actualización del impuesto que publique el Ministerio de Hacienda. La Imprenta Nacional deberá publicar la resolución de la ARESEP en un plazo máximo de dos días hábiles a partir de su recibo. En los casos de fijaciones tarifarias, RECOPE aplicará el precio actualizado a partir del día siguiente al de publicación en La Gaceta, de la respectiva resolución de la ARESEP. c) Una vez publicado el decreto aludido en el inciso b) anterior, la actualización ordenada en el presente artículo entrará a regir automáticamente el primer día de cada período de aplicación”<sup>209</sup>.*

Por último, otro punto importante es que el contribuyente de este impuesto, tanto en importación como en producción nacional, es la Refinadora Costarricense de Petróleo, Sociedad Anónima (RECOPE), así lo reza el penúltimo párrafo del artículo 1 de la ley No.8114.

En este orden de ideas, el reglamento al artículo 5 de la ley No.8114, describe la forma en la cual se estima el monto a transferir a las Municipalidades de forma anual, siendo que los mismos se calculan de la siguiente forma:

*“Artículo 4.- Estimación de los recursos a transferir a las municipalidades:*

*El Ministerio de Hacienda comunicará al MOPT a más tardar el 15 de abril de cada año una estimación preliminar del monto global que se le asignará a las municipalidades por concepto de los ingresos derivados de la Ley No. 8114 para el año siguiente. Con sustento en dicha información el MOPT calculará, a través*

---

<sup>209</sup> Ibid., 3.

de la Secretaría de Planificación Sectorial, los montos de distribución preliminar que corresponden a cada municipalidad con base en los criterios establecidos en la Ley No. 8114. En el cálculo de dichos montos, la Secretaría deberá:

a) Utilizar los datos del último corte y resumen anual de la extensión de la Red Vial Cantonal, según lo establecido en el artículo 23 del Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal. b) Utilizar la versión más reciente publicada por el Ministerio de Planificación y Política Económica del Índice de Desarrollo Social (IDS). c) Deducir los valores totales que, por concepto de entrega de materiales e insumos, hayan sido entregados a cada municipalidad por parte de [a División de Obras Públicas en el ejercicio económico anterior, cuando esto aplique.”<sup>210</sup>

Consecuentemente, se estipula que el MOPT deberá incluir para el anteproyecto de presupuesto de cada ejercicio económico la distribución de los recursos que serán transferidos a las municipalidades:

“Adicionalmente remitirá el desglose del cálculo de dicha distribución, que indique los valores porcentuales aplicables a cada municipalidad para la distribución del monto global, así como los valores de deducción por entrega de materiales e insumos. A más tardar el 1 de junio el MOPT deberá comunicar a las municipalidades la citada distribución preliminar, advirtiéndoles el carácter provisional de esta.

El Ministerio de Hacienda comunicará a más tardar el 15 de agosto al MOPT y a las municipalidades los montos definitivos a entregar a cada municipalidad una vez obtenida la certificación de ingresos públicos de la Contraloría General de la República, con base en el desglose de cálculo suministrado por la Secretaría de Planificación Sectorial, a efectos de que las municipalidades puedan elaborar su Plan Presupuesto para el ejercicio económico del año siguiente, en el plazo establecido en el artículo 95 del Código Municipal.”<sup>211</sup>

De esta forma, las Municipalidades desde el año 2015 cuentan con una fuente de ingresos para el cuidado y tratamiento de la red vial local que determina de manera puntual el destino específico de dichos fondos, así, como la competencia exclusiva de la

---

<sup>210</sup> Poder Ejecutivo. “Decreto Ejecutivo No.40138: Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 8114”. Art 4.

<sup>211</sup> Ibid.

Municipalidad sobre el sistema vial cantonal establecido. No obstante, es preciso detallar a profundidad cuales han sido los montos percibidos por las corporaciones municipales para la atención de las carreteras por este rubro históricamente, siendo que es la principal fuente de recursos. Por ende, en líneas siguientes se realizará un análisis de los fondos que han sido girados a las Municipalidades en concordancia con lo estipulado por el artículo 5 de la ley No. 8114 citado anteriormente.

#### a.2.2. Financiamiento anual para las Municipalidades por ley No. 8114

Este apartado realizará un recuento de los montos girados a las Municipalidades para la atención de las vías cantonales del año 2011 al 2020 con el fin de contrastar los mismos con aquellos montos invertidos por el gobierno costarricense en el sistema vial nacional. De tal forma, se pretende realizar un análisis a partir de la comparación del sistema vial cantonal y nacional según las fuentes de financiamiento con las que cuentan para atender una misma competencia.

No obstante, es preciso indicar que los montos girados a las Municipalidades no se destinan de manera igualitaria entre los 81 Gobiernos Locales (antes de la creación del cantón de Río Cuarto) y que los mismos responden a parámetros establecidos por la ley No.9329, que sobre este tema menciona:

*“(...) La totalidad de la suma correspondiente a este veintidós coma veinticinco por ciento (22,25%) será girada directamente a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros:*

*i. El cincuenta por ciento (50%), según la extensión de la red vial de cada cantón inventariada por los Gobiernos Locales y debidamente registrada en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.*

*ii. El treinta y cinco por ciento (35%), según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). Los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.*

*iii. El quince por ciento (15%) restante será distribuido en partes iguales a cada una de las municipalidades.*<sup>212</sup>

Esta norma tiene un carácter de especial importancia, en el tanto, permite comprender la distribución de los recursos y las condiciones que tienen las municipalidades para hacer frente a la atención de las vías cantonales, entendiendo, por citar un ejemplo, la Municipalidad de Poás no recibe la misma cantidad de recursos que la Municipalidad de Alajuela para la atención de la RVC.

#### a.2.2.1. Año 2012

De esta forma, se indicará en líneas siguientes los montos totales girados a Gobiernos Locales en concordancia al sistema de formulación de presupuesto y al detalle del gasto solicitado por las instituciones del sector municipal.

Por ende, para el año 2012 la Contraloría General de la República (en adelante CGR) indica en su informe de “*presupuestos públicos 2012 situación y perspectivas*” que la misma aprobó un total de ¢268.097,0 millones de los ¢296.160,9 millones presupuestados inicialmente por las 101 instituciones del sector municipal.

Asimismo, en La Ley de Presupuesto Nacional (LPN) del 2012 se indica que, por concepto de gasto de capital por ley No.8114 para el año 2012 fueron girados a las Municipalidades por transferencias de capital una suma que asciende a ¢26.578 millones para apoyo a programas y proyectos de inversión de la infraestructura vial de la red cantonal.

---

<sup>212</sup> Asamblea Legislativa, “No:8114: Ley de Simplificación y Eficiencias Tributarias” art 5.

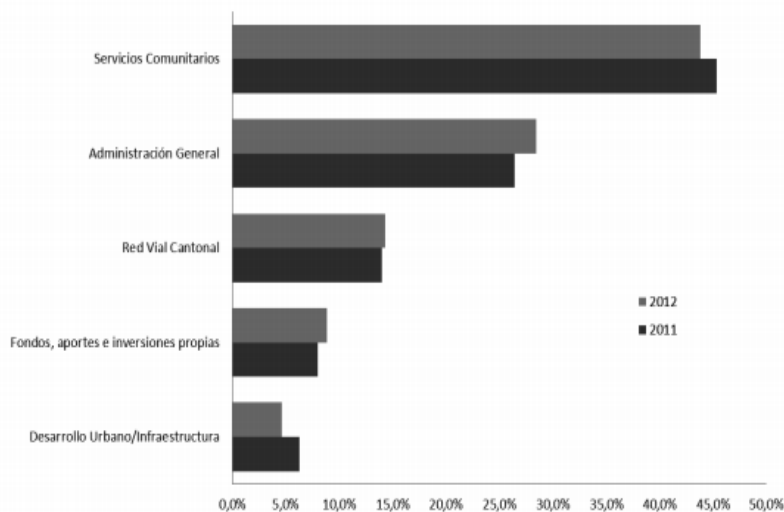
**CUADRO NO. 4.a.1 Aprobación de presupuestos según entidad del sector municipal  
2012**

Entidad del Sector Municipal	Aprobado	Aprobado Parcial	Improbado	Total
Municipalidades	14	55	12	81
Concejos Municipales de Distrito	3	3	2	8
Federaciones Municipales	3	5	2	10
Unión Nacional de Gobiernos Locales		1		1
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)		1		1
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>65</b>	<b>16</b>	<b>101</b>

Fuente: Contraloría General de la República.<sup>213</sup>

No obstante, es importante determinar que las instituciones del sector municipal no utilizan de forma íntegra los montos aprobados exclusivamente para la atención de las vías cantonales, por ejemplo, en el año en el comentario apenas un 15% de los recursos son utilizados para dicho fin, correspondientes a una cifra cercana a los 44,41 mil millones de colones. Las cifras restantes se desglosan de la siguiente forma:

**GRÁFICO NO. 4.a.2 Priorización de los recursos año 2011-2012**



Fuente: Contraloría General de la República. <sup>214</sup>

<sup>213</sup> Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2012 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2012), 122, Consultado 10 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2012.pdf>

<sup>214</sup> Ibid., 120.

### a.2.2.2. Año 2013

Para el año 2013 la CGR ha indicado en el informe presupuestario del mismo, que el monto girado a las 94 instituciones del sector municipal asciende a la suma de ¢288.122,1 millones de los ¢325.097,3 millones propuestos por las 89 instituciones como presupuesto inicial. Asimismo, se indica según la Ley de Presupuesto del año que para el año 2013 se giran un total de ¢26.578.500.000 para la atención de las vías cantonales por transferencias de capital, monto que responde a una cantidad idéntica de acuerdo con la reportada para el año anterior.

#### **CUADRO NO. 4.a.3 Aprobación de presupuestos según entidad del sector municipal 2013**

<b>Entidad del Sector Municipal</b>	<b>Aprobado 1/</b>	<b>Aprobado Parcialmente 2/</b>	<b>Improbado 3/</b>	<b>No presentó</b>	<b>TOTAL</b>
Gobiernos Locales	9	58	10	4	81
Federaciones de Municipalidades 1/	8	3		1	12
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	1				1
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>61</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>94</b>

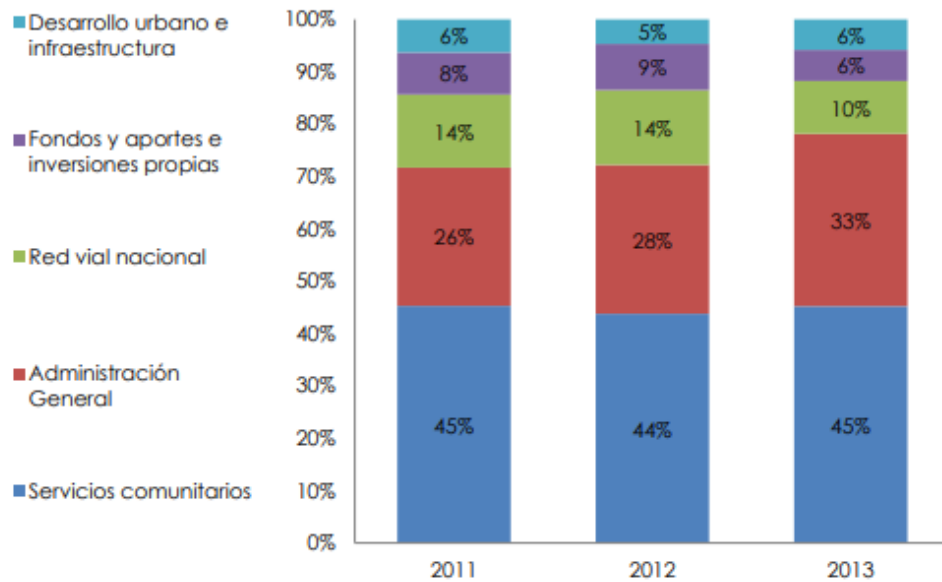
1/ Incluye la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Fuente: Contraloría General de la Republica. <sup>215</sup>

No obstante, como se ha indicado dichos montos no son utilizados a cabalidad por las Municipalidades para la atención de la RVC. De esta forma se indica a continuación el desglose de estos y su utilización:

<sup>215</sup> Contraloría General de la República, "Presupuestos Públicos 2013 Situación y Perspectivas" (San José, Costa Rica: 2013), 88. Consultado 10 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docswb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2013.pdf>

#### GRÁFICO NO. 4.a.4 Distribución de los recursos del sector municipal 2012-2013



Fuente: Contraloría General de la República.<sup>216</sup>

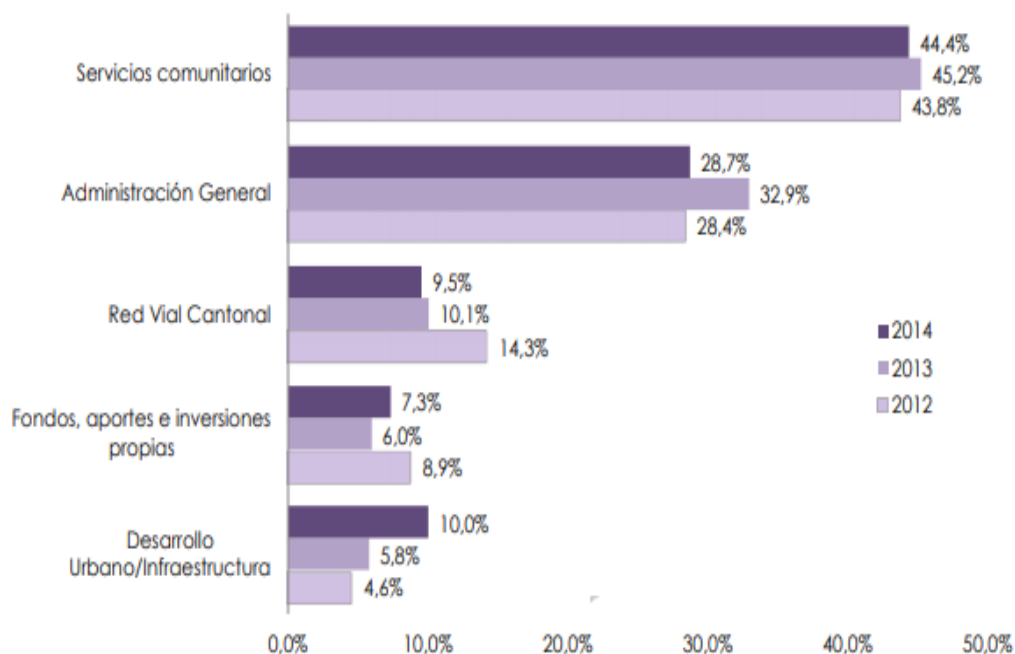
Por ende, se determina como para el año 2013 se utiliza apenas un 10% (28,8 mil millones de colones) del monto girado a las Municipalidades para la atención de las vías locales ya que el gran porcentaje del presupuesto es utilizado en servicios comunitarios y hacia la Administración general.

#### a.2.2.3. Año 2014

La CGR determina que para el año 2014 se presupuestan  $\text{¢}341.032,8$  millones de forma inicial. Por su parte, para el año 2014 se realiza un giro de recursos de  $\text{¢}28.554.900.000$  colones, mediante Ley de Presupuesto. que representa un incremento de  $\text{¢}1.976.400.000$  colones respecto al año precedente.

<sup>216</sup> Ibid., 91.

#### GRÁFICO NO. 4.a.5 Distribución de Egresos 2013-2014



Fuente: Contraloría General de la República.<sup>217</sup>

Del anterior gráfico se denota como del año 2012 al año en comentario, existe un importante decrecimiento en la inversión de la RVC por parte de los Gobiernos Locales. Ya que como se indica para el 2014 solo se utilizaron para RVC un total de 9,5% del presupuesto girado para dicho año, correspondiente a cerca de 32,39 millones de colones.

#### a.2.2.4. Año 2015

El año 2015, año de entrada en vigor de la ley 9329 y con el fin de atender lo dispuesto en la ley 8114 para la atención de las vías cantonales. De tal forma, la CGR reporta la aprobación presupuestaria de  $\text{¢}360.470.4$  millones. La Ley de Presupuesto indica que para la atención de lo dispuesto en la normativa para la intervención de la RVC se giran un total de  $\text{¢}30.326.750.000$  millones.

<sup>217</sup> Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2014 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2014), 98. Consultado 10 de setiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2014.pdf>



Por consiguiente, se determina que la inversión sobre la RVC para al año 2015 es cercana al 8,3% del monto presupuestado para dicho año, monto que ronda los 29.9 mil millones de colones sobre el presupuesto inicial aprobado.

#### a.2.2.5. Año 2016

Indica la CGR que para el año 2016 se aprueba inicialmente un monto total de ¢383.088 millones. Por su parte, la Ley de Presupuesto del año en cuestión menciona que para el año 2016 fueron transferidos ¢29.372.700.000 millones de colones por concepto de trasferencias de capital a raíz de la Ley No.8114. No obstante, se mantiene la tendencia a la baja inversión en RVC hasta al año 2016. Del monto total, solo un 7% es referido a RVC, significando una cifra aproximada a los 26.816,16 millones sobre el presupuesto aprobado.

#### **CUADRO NO. 4.a.6 Ejecución de Presupuestos de sector municipal 2010-2016**

Gastos	Ejecución					Presup.	Presup.
	2010	2011	2012	2013	2014	Aprobado 2015	Inicial 2016
Gastos Corrientes	184.911	206.064	228.315	250.203	276.555	368.228	340.134
Gastos de Capital	40.239	39.038	52.284	55.853	68.499	145.628	56.020
Sumas sin asignación	162	76	3	51	282	6.603	7.550
Transacciones financieras	2.386	4.904	2.770	3.152	3.553	4.583	4.693
<b>Total</b>	<b>227.699</b>	<b>250.083</b>	<b>283.371</b>	<b>309.259</b>	<b>348.889</b>	<b>525.042</b>	<b>408.397</b>

Fuente: Contraloría General de la República.<sup>218</sup>

La CGR indica textualmente la importancia fundamental de incrementar los recursos para la inversión en RVC:

*“Las municipalidades tienen el desafío de incrementar la aplicación de recursos en inversiones, ya que de las sumas ejecutadas el 18,0% se destina a los gastos de capital. Se estima que la asignación para estos gastos debería incrementarse dadas las necesidades de inversión en infraestructura física de los cantones, por*

<sup>218</sup> Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2016 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2016), 106. Consultado 10 de setiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docswb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2016.pdf>

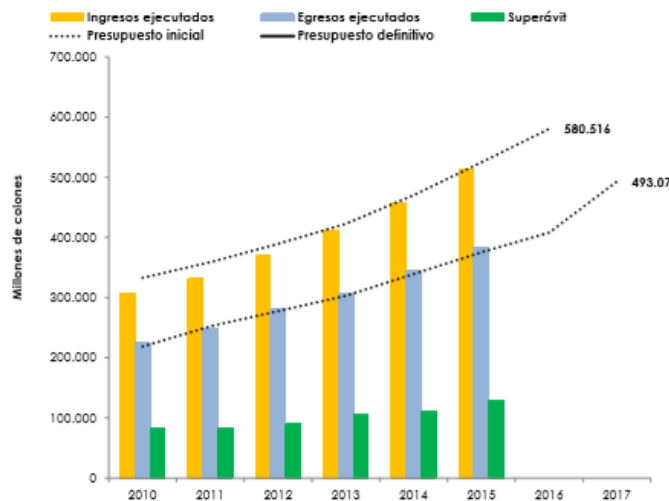
*ejemplo, en lo que corresponde a la Red Vial Cantonal, acueductos, alcantarillados, parques y otros.”<sup>219</sup>*

#### a.2.2.6. Año 2017

Como se ha mencionado, con la entrada del año 2017 se denota con mayor facilidad el incremento en los recursos para las Municipalidades en relación con los fondos para la atención de las vías cantonales. De forma tal que para el año 2017 la CGR indica una aprobación de los presupuestos municipales por una suma de ¢493.071 millones correspondientes a 81 presupuestos iniciales. De estos, un 15% corresponde a la RVC, alcanzando una cifra cercana a los 73,95 mil millones de colones sobre el presupuesto inicialmente aprobado.

Por su parte, la Ley de Presupuesto indica que para el año 2017 un total de ¢79.777.800.000 millones fueron destinado a la RVC como transferencias de capital, que representan un aumento respecto al año predecesor de ¢50.405.100.000 millones de colones, cifra que mantiene la tendencia al aumenta con los años.

**GRÁFICO NO. 4.a.7 Desglose de ingresos y egresos**



Fuente: Contraloría General de la República<sup>220</sup>

<sup>219</sup> Ibid.

<sup>220</sup> Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2017 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2017), 112. Consultado 10 de setiembre de 2021,

Con la entrada en vigor de la ley No.9329 se denota el aumento progresivo del presupuesto inicial aprobado para las Municipalidades. No obstante, se mantiene la tendencia en el aumento del superávit y la incapacidad de los Gobiernos Locales de ejecutar a cabalidad con los recursos que ostentan, principalmente en las vías cantonales con su evidente estado de deterioro.

*“Por su parte, las transferencias de capital, cuyo principal rubro corresponde al aporte para la Red Vial Cantonal, 2017: ¢79.777 millones financiado con el I impuesto a los combustibles -Ley N°8114-, representan aproximadamente un 15% del total de los ingresos presupuestados por el Sector Municipal en el año 2017, mientras que en el presupuesto inicial 2016 este aporte representó un 7% aproximadamente.”<sup>221</sup>*

#### a.2.2.7. Año 2018

La CGR indica en el informe detallado para el año 2018 que los montos aprobados en relación con los presupuestos iniciales municipales corresponden a 564.228 millones lo cual representa un aumento del 11,7% respecto al año precedente. De estos, un 18,3% están destinados a la RVC, significando un monto de alrededor de 103,25 mil millones sobre el presupuesto inicialmente aprobado.

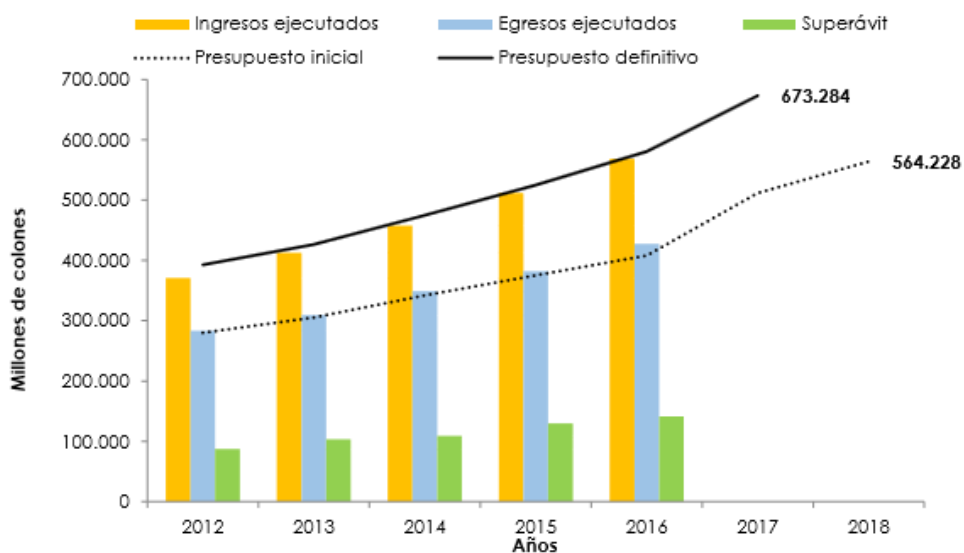
En la misma línea, para el año 2018 los montos girados a las Municipalidades ascienden a ¢109.582.313.903,00 por concepto de transferencias de capital en cumplimiento de la ley No. 8114, figurando un aumento considerable de los ingresos para la atención de las vías cantonales.

---

<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2017.pdf#page=112&zoom=100,72,400>

<sup>221</sup> Ibid., 115.

### GRÁFICO NO. 4.a.8 Desglose de ingresos y egresos



Fuente: Contraloría General de la República<sup>222</sup>

#### a.2.2.8. Año 2019

Según los informes de CGR para el año 2019 el monto aprobado con relación a los presupuestos iniciales asciende a €607.482 millones. Esto permite determinar que se realizó un aumento de 6,5% respecto al presupuesto inicial del año anterior. Del anterior monto, alrededor del 18% es destinado a la RVC, representando una suma cercana a los 109,33 mil millones de colones.

Por su parte, los datos reportados por la Ley de Presupuesto mencionan que para el año 2019 fueron girados un total de €110.075.463.837,00 de colones.

<sup>222</sup> Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2018 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2018), 96. Consultado 10 de setiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docswb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2018.pdf>

### CUADRO NO. 4.a.9 Total de Ingresos 2015-2019

	Presupuesto ejecutado			Presupuesto definitivo	Presupuesto inicial	Part. %	Var. %
	2015	2016	2017	2018	2019		
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>512.076</b>	<b>568.567</b>	<b>645.446</b>	<b>745.870</b>	<b>607.482</b>	<b>100,0%</b>	<b>-18,6%</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>337.533</b>	<b>362.474</b>	<b>387.258</b>	<b>417.556</b>	<b>425.870</b>	<b>70,1%</b>	<b>2,0%</b>
Ingresos tributarios	210.389	222.849	237.726	251.220	256.334	60,2%	2,0%
Ingresos no tributarios	120.306	130.287	139.925	156.810	162.524	38,2%	3,6%
Transferencias corrientes	6.839	9.338	9.607	9.526	7.011	1,6%	-26,4%
<b>Ingresos de capital</b>	<b>37.803</b>	<b>55.262</b>	<b>83.978</b>	<b>116.100</b>	<b>109.300</b>	<b>18,0%</b>	<b>-5,9%</b>
Transferencias de capital	37.275	54.194	83.646	115.523	109.102	99,8%	-5,6%
Venta de activos	411	1.037	270	169	112	0,1%	-33,9%
Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública	19	30	57	409	86	0,1%	-78,9%
Otros ingresos de capital	1	1	6	-	-	0,0%	n.a
Recuperación de préstamos	97	0	-	-	-	0,0%	n.a
<b>Financiamiento</b>	<b>136.740</b>	<b>150.831</b>	<b>174.210</b>	<b>212.214</b>	<b>72.313</b>	<b>11,9%</b>	<b>-65,9%</b>
Recursos de vigencias anteriores	121.012	136.689	152.983	163.673	44.755	61,9%	-72,7%
Financiamiento interno	15.724	12.657	21.226	48.541	27.557	38,1%	-43,2%
Financiamiento externo	4	-	-	-	-	0,0%	n.a
Recursos de emisión monetaria	0	1.485	-	-	-	0,0%	n.a

Fuente: Contraloría General de la República<sup>223</sup>

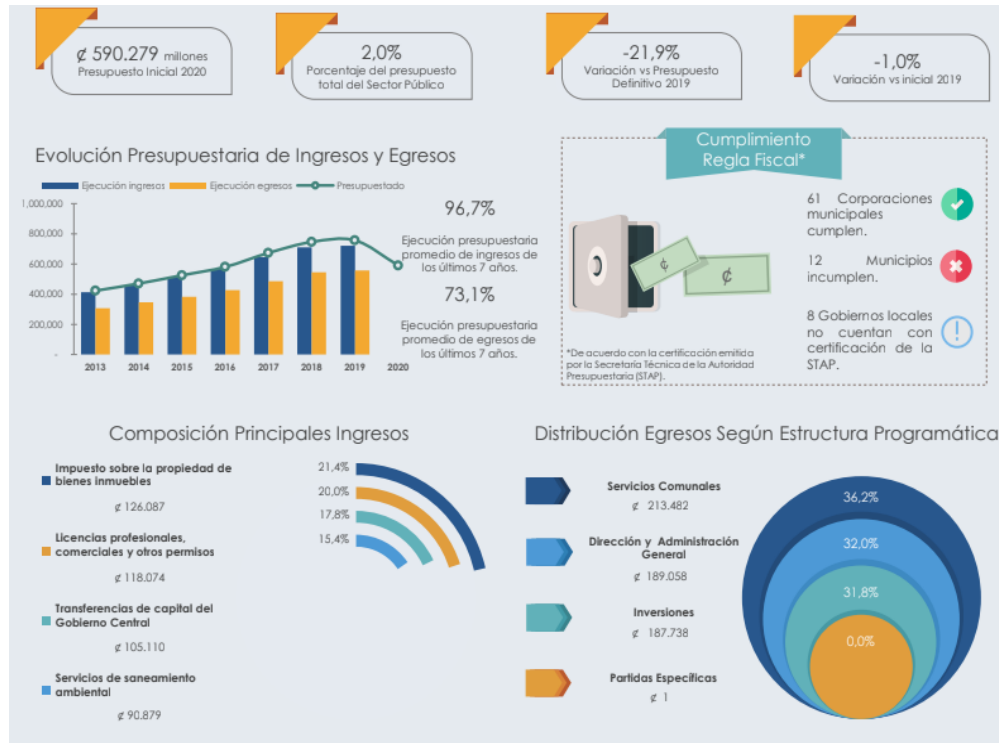
#### a.2.2.9. Año 2020

La CGR indica que para el año 2020 se reportan un total de ¢590.279 millones, que representa un decrecimiento total 21,9% en relación con el presupuesto final del 2019 y un total de 1% según el presupuesto inicial del 2019. De esta cantidad, un 20,9% está destinado a la atención de la RVC, significando un monto aproximado de 123,35 mil millones consignados a este rubro.

Por su parte, la Ley de Presupuesto reporta un giro total de ¢107.863.946.644,00 del año 2020 por concepto de transferencias de capital correspondientes al cumplimiento de la Ley No.8114. Lo anterior, puede ser desglosado y comprendido de una mejor forma mediante la siguiente gráfica:

<sup>223</sup> Contraloría General de la República, "Presupuestos Públicos 2019 Situación y Perspectivas" (San José, Costa Rica: 2019), 153. Consultado 10 de setiembre de 2021, <https://drive.google.com/file/d/1rqOCLHw94KkUmg3B9IEkZSQli5MGPxKN/view?usp=sharing>

## ESQUEMA NO. 4.a.10. Resumen presupuestarios Gobiernos Locales 2020



Fuente: Contraloría General de la República<sup>224</sup>

### a.2.3. Ingresos por Multas de Tránsito

Las Municipalidades, como se ha indicado, cuentan con una serie de ingresos con los cuales hacer frente a la atención de las vías cantonales, en ese sentido, la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial No.9078 regula todo lo relacionado a las multas de tránsito realizadas por las Municipalidades que cuentan con inspectores de tránsito, esta facultad se encuentra plasmada en el reglamento para el funcionamiento de los cuerpos especiales de Inspectores de Tránsito, decreto No.38164-MOPT, el cual indica:

*“Artículo 43. -Ámbito de aplicación e investidura. Sin perjuicio de las labores ordinarias de la Policía de Tránsito, las municipalidades podrán contar con un*

<sup>224</sup> Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2020 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2019), 153. Consultado 10 de setiembre de 2021, <https://drive.google.com/file/d/19FK03AqSBVEDbdWictA0pFA6ZuOiiD39/view>

*cuerpo especial de inspectores municipales de tránsito que tendrá las atribuciones y competencias que la Ley N°9078 les otorga en el artículo 214.*

*Corresponderá al director general de la Policía de Tránsito, previa solicitud por escrito que presente el alcalde de la respectiva municipalidad, otorgar la investidura como inspectores municipales de tránsito a aquellos policías municipales, que cumplan con las disposiciones establecidas en el presente Reglamento.*

*A los inspectores municipales de tránsito la Dirección General de la Policía de Tránsito les podrá retirar su investidura en cualquier momento, cuando se compruebe una falta grave y así lo determine el alcalde de la municipalidad.*

*Los inspectores municipales de tránsito podrán confeccionar partes o boletas de citación por las infracciones contempladas en los artículos 96, 143, 144, 145, 146 y 147 de la Ley N° 9078, dentro del ámbito geográfico de competencia territorial de su cantón. No podrán atender accidentes de tránsito, únicamente podrán custodiar la escena y regular el tránsito en espera de un oficial de planta de la Dirección General de la Policía de Tránsito (...).<sup>225</sup>*

De esta forma, las Municipalidades que cuenten con inspectores de tránsito municipales podrán realizar multas e infracciones en la circunscripción territorial correspondiente. Asimismo, los montos recaudados por dichas multas podrán ser utilizados por las Municipalidades en la atención de las carreteras y la seguridad vial, como lo indica la ley 9078 en el artículo 234:

*“Artículo 234: De las sumas recaudadas por concepto de multas por infracciones, que señala el inciso c) del artículo 10 de la Ley N.º 6324, Ley de Administración Vial, de 24 de mayo de 1979, y sus reformas, el COSEVI realizará, semestralmente, las siguientes transferencias de las sumas netas recaudadas una vez descontadas las comisiones que se pagan a los entes autorizados por la recaudación de las multas y sus accesorios. (...)*

---

<sup>225</sup> Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo No. 38164-MOPT: Reglamento para el funcionamiento de los cuerpos especiales de Inspectores de Tránsito, 21 de enero, 2014”. Sinalevi: art 43. Consultado el 13 de mayo de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=76662&nValor3=95790&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=76662&nValor3=95790&strTipM=TC)

*d) Un setenta por ciento (70%) del monto de las multas que hubieran sido confeccionadas por los inspectores municipales de tránsito, producto de las infracciones definidas en esta ley, será transferido a la municipalidad donde se confeccionó la boleta. Estos montos se destinarán a inversión de capital en el fortalecimiento de la seguridad vial y el financiamiento del programa de los inspectores de tránsito municipal.”<sup>226</sup>*

Por tanto, las Municipalidades cuentan con un 70% del monto de los ingresos obtenidos por concepto de multas de tránsito. Montos que son utilizados para la conservación y seguridad vial, factores que se han indicado anteriormente como propios de la competencia municipal de la atención de las vías cantonales. No obstante, muy pocas municipalidades cuentan con este cuerpo policial.

#### a.2.4. Préstamos con el BID

Costa Rica cuenta con uno de los sistemas viales más densos de Latinoamérica y en su mayoría ostenta serias deficiencias en torno a la calidad y desarrollo de este, aunado a ello, como se ha indicado en líneas anteriores las Municipalidades ejercen la competencia exclusiva de la atención de las vías cantonales que representan cerca del 80% de todo el sistema vial costarricense.

Para la atención de dicha competencia las municipalidades cuentan principalmente con lo dispuesto en la recaudación del impuesto único a los combustibles comprendido en el artículo 5 de la ley 8114, no obstante, las Municipalidades pueden utilizar recursos provenientes de aquellos préstamos contraídos para dicho fin, según se dispone pertinentemente, en el numeral 95 del Código Municipal que estipula:

*“Las municipalidades y cualesquiera formas de asociación entre ellas podrán celebrar toda clase de préstamos. Los préstamos requerirán la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal respectivos. Los préstamos de asociaciones municipales requerirán aprobación de todas las municipalidades participantes.”<sup>227</sup>*

---

<sup>226</sup> Asamblea Legislativa, “No.9078: Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial”, art 234.

<sup>227</sup> Código Municipal, artículo 95.



De tal forma, las Municipalidades pueden contraer préstamos con el fin de atender sus funciones como podrían ser los proyectos de obras y servicios municipales, tal cual estipula el numeral 5 de las funciones del IFAM precisamente en la capacidad de este último de brindar préstamos a los Gobiernos Locales, siempre que los mismos sigan el principio consagrado por el numeral 99, que conviene que: *“Las municipalidades deberán diseñar planes de pago y atención adecuados a sus obligaciones. Para ello, deberán incluir, en sus presupuestos ordinarios, partidas suficientes para cumplir con los compromisos adquiridos. El incumplimiento acarreará la falta de aprobación del presupuesto municipal por la Contraloría General de la República.”*<sup>228</sup>

No obstante, en estricto apego a la normativa nacional sobre empréstitos internacionales como lo son aquellos convenidos por el Gobierno de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) el cual se detalla en virtud de la importancia para el sector municipal de estos préstamos para la atención de la competencia sobre la RVC en los últimos años. Es necesario indicar que dichos convenios requieren según se ha desarrollado jurisprudencialmente la aprobación de una ley ordinaria de la asamblea legislativa para el mismo, sobre esto es preciso mencionar lo siguiente:

*“Conforme lo dispuesto constitucionalmente, la aprobación legislativa es requerida cuando el financiamiento proviene de una fuente externa al país y el convenio implica un endeudamiento para el Poder Ejecutivo. En efecto, la disposición del 121, inciso 15, constitucional es clara en cuanto se trata de créditos contratados en el exterior o convenidos en el país, pero financiados con capital externo.”*<sup>229</sup>

En la misma línea, se ha indicado en el dictamen C-434-2006 de 26 de octubre de 2006 sobre el alcance del inciso 15 del artículo 121, lo siguiente:

*“A la luz de estos antecedentes, es razonable interpretar que el numeral 121, inciso 15, de nuestra Carta Fundamental excluye de la aprobación legislativa los contratos de crédito público que suscriban entes distintos del Gobierno Central. Es este, entonces, el caso de los créditos suscritos por la Administración Descentralizada o las empresas públicas. No obstante, como se precisará de seguido, esa interpretación es en el tanto en que dichos créditos no cuenten con*

---

<sup>228</sup> Código Municipal, artículo 99.

<sup>229</sup> Procuraduría General de la República, “Opinión Jurídica No. OJ-113-2008, 4 de noviembre, 2008”. Sinalevi: consultado el 28 de junio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15570&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15570&strTipM=T)

*la garantía del Estado. (...). Lo anterior no significa que los entes públicos tengan libertad para endeudarse. Rige el principio de legalidad, de acuerdo con lo cual la Administración Pública está habilitada para realizar las acciones que el ordenamiento le autoriza según la escala jerárquica de las normas”.*<sup>230</sup>

El crédito o endeudamiento del Poder Ejecutivo es definido por la misma resolución como:

*“Existe endeudamiento tanto en cuanto el Poder Ejecutivo sea el deudor del convenio de crédito como cuando es el garante de la obligación que contrae otro organismo. Al garantizar, el Estado está asumiendo una nueva obligación que consiste en asegurar el cumplimiento de las obligaciones de pago de la amortización de capital, intereses, comisiones o cualquier otra obligación que derive del crédito suscrito por el tercero. Por consiguiente, se asume una obligación para disminuir o eliminar el riesgo del incumplimiento del servicio de la deuda a que está obligado el prestatario. Esa obligación financiera se asume debido a la garantía soberana y se asume en el contrato de crédito. En efecto, para garantizar un crédito externo suscrito por otro organismo público, el Gobierno de la República debe comparecer en el contrato de que se trate, otorgando la garantía soberana con las formalidades correspondientes. Lo que significa que cuando un crédito suscrito por las municipalidades requiera la garantía soberana, el contrato respectivo deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa.”*<sup>231</sup>

De tal forma, para hacer frente a la competencia municipal sobre la atención de la RVC, el Estado costarricense realizó para el año 2008 el primer convenio para la *“aprobación 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.”*

El objetivo principal que busca el acuerdo entre el gobierno de Costa Rica y el BID se encuentra definido en el manual de operaciones del programa cuyo eje principal es *“contribuir a la mejora de la productividad y reducción de la pobreza en Costa Rica,*

---

<sup>230</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen No. C-434-2006 de 26 de octubre de 2006 Sinalevi: consultado el 28 de junio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=14202&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=14202&strTipM=T)

<sup>231</sup> Ibid.

*facilitando la integración de zonas productivas a áreas de consumo y la conexión de la población a servicios públicos y sociales.*<sup>232</sup>

Por tanto, estos préstamos permitirían a las Municipalidades atender de mejor forma la RVC y distintos proyectos viales de interés local. No obstante, las Municipalidades para acceder a los mismos deben cumplir con una serie de requisitos técnicos y ambientales en la formulación de sus proyectos individuales. Asimismo, en relación con la ejecución y fondos de dichas operaciones por las Municipalidades sobre la RVC se ha indicado:

*“**Artículo 7.-** La ejecución de las operaciones individuales de la Red Vial Cantonal será realizada por el MOPT, en coordinación con las municipalidades y los concejos municipales de distrito. Para dar cumplimiento a esta actividad, el Gobierno de la República, dentro del marco de estos convenios, deberá destinar doscientos millones de dólares 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, a los Programas de la Red Vial Cantonal.”*<sup>233</sup>

Asimismo, el préstamo con el BID responde a una considerable suma de millones de dólares para la atención de las vías cantonales. No obstante, como se indica líneas atrás, la asignación de dichos montos hacia las municipalidades se daría de acuerdo con una serie de parámetros:

*“(…) De la totalidad de esta suma, las municipalidades tendrán una asignación de recursos disponibles para proyectos de caminos, de acuerdo con los siguientes parámetros: el sesenta por ciento (60%) según la extensión de la red vial de cada cantón, y un cuarenta por ciento (40%) según la cantidad de población de cada cantón, conforme las cifras más actualizadas del Instituto Nacional de Estadística y Censos.”*<sup>234</sup>

---

<sup>232</sup> Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Obras Públicas y Transportes, “Programa Red Vial Cantonal II (CR-L1065)”, 105. Consultado el 25 de julio de 2021, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/2b4ef196-4a84-4d09-bfc0-540af00552af/MANOP+PRVC-II+versin+9+Ajustada+10-11-2021.pdf?MOD=AJPERES>

<sup>233</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen No. **C-232-2017** 18 de octubre, 2017. Sinalevi: consultado el 28 de junio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20236&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20236&strTipM=T)

<sup>234</sup> Asamblea Legislativa, “No.8757: Aprueba 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)”. SINALEVI, art 7:

Por ende, se determina que la asignación y acceso al préstamo del BID sigue una línea análoga a la estipulado por el Estado en la asignación de recursos fijados por la ley No.8114, donde se constituye una prioridad para aquellos cantones que cuenten con una mayor extensión de RVC y una mayor cantidad de habitantes por metro cuadrado.

Consecuentemente, este préstamo fija una colaboración del MOPT con las Municipalidades para la realización de las obras, como se menciona:

*“Para participar en el programa, cada municipalidad deberá firmar un convenio de participación con el MOPT, en el que se definirán las responsabilidades de las partes. Para ello, el MOPT, en un plazo máximo de dos meses, a partir de la vigencia del Contrato de préstamo 2098/OC-CR, tendrá debidamente consensuado con las autoridades municipales y el BID el convenio rector en esta materia. El Programa de la Red Vial Cantonal 2098/OC-CR prestará asistencia técnica a las municipalidades, de manera que puedan presentar al MOPT proyectos de caminos para su ejecución, hasta por los montos que les correspondan, según cada programa individual, debidamente priorizados en el plan de conservación y desarrollo vial (PCDV) de cada municipalidad, el que debe resultar coherente con los planes quinquenal y anual operativo de inversiones viales municipales, elaborados por la Junta Vial Cantonal. Los caminos de la Red Vial Cantonal para ser elegibles para el financiamiento de obras con cargo a los recursos de los Programas de la Red Vial Cantonal deberán cumplir los requisitos institucionales, técnicos de ingeniería, ambientales y económicos contenidos en el manual de operaciones de los programas, tal como se establece en el Anexo Único del Contrato de préstamo 2098/OC-CR. Si transcurrido un plazo de dos años, contado desde la fecha de vigencia del préstamo 2098/OC-CR, alguna municipalidad no ha presentado proyectos, aprobados por el MOPT y el BID, por el treinta por ciento (30%) del total que le corresponda, de acuerdo con el párrafo segundo de este artículo, se disminuirá su participación total en el cincuenta por ciento (50%) de la diferencia entre el máximo de participación otorgado y la suma en dólares estadounidenses de los proyectos presentados y aprobados. En caso de que alguna municipalidad aún no haya presentado proyectos por el total que le corresponda al término de cuatro años, desde la vigencia del préstamo 2098/OC-*

*CR, su participación se disminuirá en la diferencia entre dicho total y la suma de montos de los proyectos presentados. Los montos que queden libres, de acuerdo con estos procedimientos, serán redistribuidos entre las municipalidades participantes, de acuerdo con los criterios de extensión de red y cantidad de población, establecidos anteriormente. El plazo para presentar proyectos será acorde con la vigencia de cada programa individual de crédito. En los contratos de préstamos individuales se deberán incluir los compromisos que asumirán las municipalidades, para garantizar el mantenimiento posterior a las obras rehabilitadas.*<sup>235</sup>

Esta serie de requisitos permitieron a las Municipalidades acceder al préstamo con el BID para la atención de las vías y puentes locales. El MIDEPLAN ha determinado que para este primer programa enfocado en la atención de las vías cantonales se logró beneficiar a todas las Municipalidades del país, siendo tal que se rehabilitaron 98 caminos (432 km) y 31 puentes (412 m) luego de la presentación de diversos proyectos por parte de los Gobiernos Locales ante la Unidad Ejecutora y Coordinadora del Programa (UEC).<sup>236</sup>

Este primer avance dio paso al Programa Red Vial Cantonal II (PRVC II), el cual fue pactado para iniciar con un total de 61 proyectos estimados en 43 millones de dólares cuya ejecución está en manos del MOPT con un financiamiento total de 144 millones de dólares de préstamo del BID.

*“El Programa ha sido concebido bajo la modalidad de obras múltiples; incluye tramos de caminos vecinales y puentes, pero independientes entre sí. Para la evaluación técnica y económica del Programa se ha analizado una muestra representativa de 61 proyectos, que corresponden a aproximadamente el 30% del monto total del Programa, conformada por 271,7 km de caminos cantonales que cuentan con diseños técnicos, evaluaciones ambientales y sociales y viabilidad económica.”*<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> Primera Plana, “MOPT completó exitosamente 129 proyectos en la Red Vial Cantonal”, Colegio de Periodistas y Profesionales en Ciencias de la Comunicación Colectiva de Costa Rica, última actualización 4 de mayo de 2018, consultado el 25 de julio de 2021, [https://www.primeraplana.or.cr/es/Gobierno\\_al\\_D%C3%ADa/MOPT\\_completo\\_exitosamente\\_129\\_proyectos\\_en\\_la\\_red\\_vial\\_cantonal/](https://www.primeraplana.or.cr/es/Gobierno_al_D%C3%ADa/MOPT_completo_exitosamente_129_proyectos_en_la_red_vial_cantonal/)

<sup>237</sup> Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Obras Públicas y Transportes, “Programa Red Vial Cantonal II (CR-L1065)”, 12.

Para este segundo PVRC se han fijado ejes fundamentales para la elaboración y ejecución de los recursos, primeramente, el apoyo a las capacidades de instrumentos de gestión y la rehabilitación y mantenimiento de caminos y puentes. Estos ejes han sido definidos como aquellas:

*“actividades de fortalecimiento de la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal (UTGVM) o sus dependencias responsables de la gestión vial, a través de consultorías en: (i) gestión de activos y planificación de redes viales cantonales, adaptadas al cambio climático; (ii) gestión del ciclo de proyectos (diseño, contratación, ejecución); (iii) gestión socioambiental de proyectos; y (iv) seguridad vial. Se incluyen: (i) la formulación de planes de conservación vial en los municipios; (ii) la elaboración de guías y manuales para la gestión socioambiental de las obras; y (iii) el diseño del sistema de gestión de activos viales cantonales. Las actividades de seguridad vial incluyen: (i) capacitación a cuerpos técnicos de las Municipalidades; (ii) campañas para niños y jóvenes en centros educativos cercanos a los proyectos; (iii) sensibilización a usuarios vulnerables como peatones, ciclistas y motociclistas; y (iv) estudios y auditorías para incorporar medidas de seguridad vial en los proyectos.”<sup>238</sup>*

#### a.2.4.1 Estimación del costo del proyecto

Según datos del MIDEPLAN el costo de este segundo proyecto asciende a una suma de \$ 152.036.000 millones. Este financiamiento ha sido catalogado como una estructura por categorías y fuentes, el cual ha sido financiado por el BID de la siguiente forma:

**CUADRO NO. 4.a.11. Presupuesto por Componentes (en millones de USD).**

Componente	BID	MOPT	TOTAL	%
1. Apoyo a las capacidades e instrumentos de gestión	4,500	-	4,500	2,96%

<sup>238</sup> Ibid., 12.

2. Rehabilitación y mantenimiento de caminos y puentes	138,236	-	138,236	90,92%
Administración, gestión y auditoría	1,300	8,000	9,300	6,12%
<b>TOTAL</b>	<b>144,036</b>	<b>8,000</b>	<b>152,036</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: MIDEPLAN<sup>239</sup>

## B) COMPARACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA RVC CON LA RVN

### B.1. FINANCIAMIENTO DE LA RVN

La RVN se encuentra bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), quien es un ente con desconcentración máxima del Ministerio de Obras Públicas. Este órgano es el encargado de manejar lo concerniente al Fondo de la RVN, el cual es el instrumento de financiamiento de esta red; y cuenta con personalidad jurídica instrumental y presupuestaria para su administración.

El artículo tercero de la ley No.7798, Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI); nos expone lo anterior:

*“ARTÍCULO 3.- Créase el Consejo Nacional de Vialidad, órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. El Consejo tendrá personalidad jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo de la red vial nacional, así como para suscribir los contratos y empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con la presente ley. Este Consejo será administrado por el Consejo de Administración, integrado conforme al artículo 5 siguiente”<sup>240</sup>.*

<sup>239</sup> Ibid., 14.

<sup>240</sup> Asamblea Legislativa, “No.7798, Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI), 30 de abril de 1998”. Sinalevi, art 3: Consultado el 13 de agosto de 2021,

El Fondo Nacional consiste en la base financiera del CONAVI y consecuentemente de la RVN. Este fondo se compone de los ingresos percibidos por el impuesto a los combustibles (Ley No.8114, los ingresos por el impuesto a la propiedad de los vehículos (Ley No. 7088), créditos nacionales e internacionales, donaciones, inversiones, peajes, y demás bienes, muebles, inmuebles y posibles derechos que lo puedan integrar. En este sentido, el artículo 20 de la Ley No. 7798 nos expone:

*“ARTÍCULO 20.- Créase el Fondo para la atención de la red vial nacional, que estará constituido por los siguientes tributos, ingresos y bienes:*

*a) DEROGADO por el artículo 8 de la Ley N°8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, de 4 de julio del 2001. b) El monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los ingresos recaudados por el impuesto a la propiedad de vehículos, previsto en el artículo 9 de la Ley 7088. Esta disposición será reglamentada en conjunto por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. c) Los créditos que por esta ley se faculta contraer con instituciones de crédito nacionales e internacionales. De requerirse el aval del Estado, será necesario contar con la aprobación de la Asamblea Legislativa. d) Las donaciones y las ganancias o utilidades que produzca la inversión de excedentes en el mercado financiero, previa autorización del Consejo Nacional de Vialidad. e) El producto de los peajes sobre puentes y vías públicas, no sujetos a concesiones de obra pública. f) Las multas por infracción de las normas sobre pesos y dimensiones de automotores. g) Los recursos que por transferencia realice el Ministerio de Hacienda, por concepto de la aplicación de la Ley de impuesto sobre la propiedad de vehículos, No. 7088. h) Los demás bienes, muebles, inmuebles y derechos que lo integren. Para los efectos propios del presente artículo, el Consejo Nacional de Vialidad tendrá la condición de administración tributaria”.*<sup>241</sup>

El importe del inciso a, derogado por la Ley No. 8114, fue sustituido por esta misma ley por un porcentaje sobre el impuesto único sobre los combustibles, y que actualmente aporta un 21,75% del producto anual recaudo por este concepto. Así lo señala el inciso a del artículo 5 de la ley ibidem:

---

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=44660&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=44660&nValor3=0&strTipM=TC)

<sup>241</sup> Ibid., art 20.



*“Artículo 5º-Destino de los recursos*

*Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un cuarenta y ocho, coma sesenta por ciento (48,60%) con carácter específico y obligatorio para el Ministerio de Hacienda, el cual, por intermedio de la Tesorería Nacional, se lo girará directamente a cada una de las siguientes instituciones:*

*a) Un veintiuno coma setenta y cinco por ciento (21,75%) a favor del 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. (...)<sup>242</sup>.*

El Fondo de la RVN está destinado a la consecución de los objetivos que el CONAVI tiene como órgano rector de la RVN. El artículo cuarto de la ley No.7798 nos recaba 6 funciones medulares del CONAVI:

*“a) Planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. b) Administrar su patrimonio. c) Ejecutar, mediante contratos, las obras, los suministros y servicios requeridos para el proceso de conservación y construcción de la totalidad de la red vial nacional. d) Fiscalizar la ejecución correcta de los trabajos, incluyendo el control de la calidad. e) Promover la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en el campo de la construcción y conservación vial. f) Celebrar contratos o prestar los servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones<sup>243</sup>.*

## **B.2. PRESUPUESTOS DEL CONAVI COMPARADOS**

Una vez sentadas las bases jurídicas sobre las que reposa el CONAVI como ente administrativo rector de la RVN, y administrador financiero del Fondo de la RVN, resulta

---

<sup>242</sup>Asamblea Legislativa, “No.8114: Ley de Transferencia y Eficiencia Tributaria”, art 5.

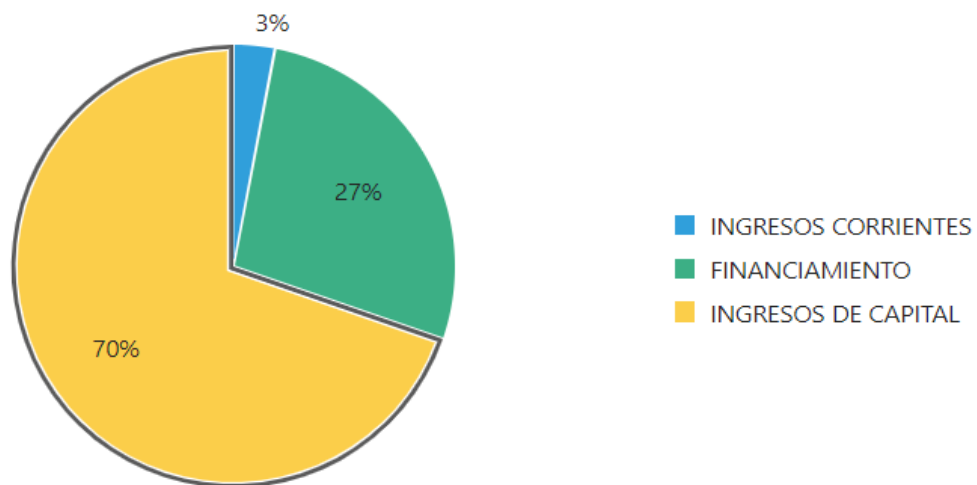
<sup>243</sup> Asamblea Legislativa, “No.7798, Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI), art 4.

necesario poner en perspectiva los valores económicos reales sobre presupuesto nacional que maneja dicho ente, y que son invertidos en esta red.

### B.2.1. AÑO 2012

Para el año 2012 el CONAVI registro un presupuesto de ingresos inicial de ¢225.473,5 millones de colones, el cual aumento a ¢256.626,8 millones por leyes extraordinarias de presupuesto. El 70% de los ingresos presupuestado son de capital, un 3% son ordinarios, y un 27% provienen de financiamiento:

**GRÁFICO NO. 4.b.1. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2012.**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>244</sup>.

Como se puede resaltar, la mayor parte de los ingresos presupuestados son a raíz de entradas de capital, de los cuales, la mayor parte provienen de Ley No. 8114 y el 50,0% del Impuesto a la propiedad de vehículos. También el presupuesto de este año se ve fuertemente acrecentado en este rubro por los recursos del Convenio de Cooperación para el financiamiento de proyectos de inversión suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), suscritos mediante Ley No 8845.

<sup>244</sup> Contraloría General de la República, "Sistema de Información sobre planes y Presupuestos (SIIP)", Consultado el 24 de agosto de 2021, <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150200:2::NO::>

Es importante resaltar que, sobre lo efectivamente ejecutado de ese año, según los datos suministrados por el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la CGR, de los ¢256.626,8 millones previstos, se recibieron ¢235.080,8 millones, siendo que a pesar de que el financiamiento aumentó, las partidas por ingresos de capital tuvieron un valor lejano de lo esperado.

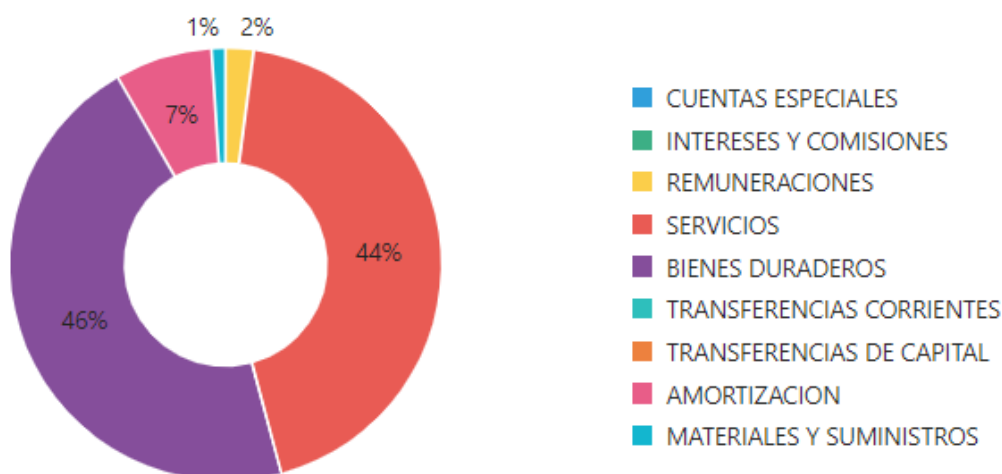
**CUADRO NO. 4.b.2. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2012.**

Cuenta	Ingresos presupuestados	Ingresos ejecutados
INGRESOS CORRIENTES	8.466.209.900	7.739.638.738
INGRESOS DE CAPITAL	177.542.444.433	137.908.180.436
FINANCIAMIENTO	70.618.223.299	89.433.060.814
	<b>256.626.877.632</b>	<b>235.080.879.988</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>245</sup>

Sobre los egresos o el gasto, el presupuesto inicial aprobado es de ¢225.473,5 millones, mismo monto que el supuesto inicial de ingresos. Además, mediante leyes extraordinarias, alcanza los ¢256.626,8 millones igualmente. Del presupuesto de egresos, resalta la inversión en bienes duraderos y de servicios, que abarcan el 90% del gasto total.

**GRÁFICO NO. 4.b.3. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2012.**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>246</sup>

<sup>245</sup> Ibid.

<sup>246</sup> Ibid.

Ahora bien, los egresos efectivamente ejecutados para dicho año apenas fueron de ¢172.581.0 millones, lo cual corresponde a un 67% de lo presupuestado. En este sentido, resalta el nulo gasto de transferencias de capital, y de la poca inversión que realmente se produjo en bienes duraderos.

#### CUADRO NO.4. b.4. Egresos Presupuestados/Recibidos 2012

Cuenta	Egresos presupuestados	Egresos ejecutados
REMUNERACIONES	6.405.831.640	5.552.890.025
SERVICIOS	109.332.323.065	96.645.257.032
MATERIALES Y SUMINISTROS	3.088.611.560	1.620.612.791
INTERESES Y COMISIONES	2.292.000.000	2.291.966.911
BIENES DURADEROS	115.318.159.467	46.988.237.539
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	906.600.000	513.619.540
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	60.000.000	0
AMORTIZACION	18.996.000.000	18.968.427.726
CUENTAS ESPECIALES	227.351.900	0
	<b>256.626.877.632</b>	<b>172.581.011.565</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>247</sup>

Si comparamos el presupuesto inicial de este año, con lo inicialmente aprobado para las municipalidades en cuanto a RVC (44.41 millones), vemos una diferencia de alrededor de 181.06 millones de colones a favor de la RVN sobre la RVC. Esta diferencia es muestra de la brecha abismal que existe para este año en la asignación presupuestaria para su mantenimiento.

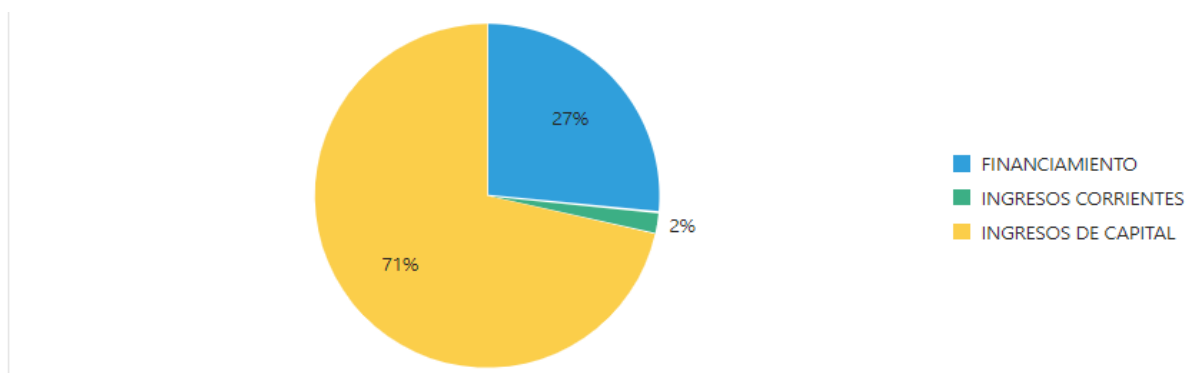
#### b.2.2. AÑO 2013

Para este año, se tiene que el monto presupuestado y aprobado por la CGR era de ¢267.015,1 millones, el cual representa alrededor de un 11% de aumento con respecto al presupuesto ordinario aprobado del año anterior, y el cual responde según la CGR a “la inclusión de los recursos provenientes del Primer Programa de Infraestructura que aprobó la Asamblea Legislativa financiado con los ingresos provenientes del Convenio Marco de

<sup>247</sup> Ibid.

*Financiamiento del BID*<sup>248</sup>. Mediante modificaciones posteriores, dicho monto ascendió a ¢295.743,2 millones. Dentro de las partidas, las mayormente relevantes son las correspondientes a ingresos de capital y financiamiento.

#### GRÁFICO NO.4. b.5. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2013.



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>249</sup>

Sobre lo efectivamente ejecutado a nivel de ingresos para el año 2013, se registra un monto de ¢247.410,0 millones, lo que representa cerca del 83% de lo presupuestado. En este caso, nuevamente se presenta el desfase mayoritariamente a nivel de ingresos de capital.

#### CUADRO NO. 4.b.6. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2013

Cuenta	Ingresos presupuestados	Ingresos ejecutados
INGRESOS CORRIENTES	8.553.281.477	8.562.046.578
INGRESOS DE CAPITAL	207.467.549.000	173.525.706.548
FINANCIAMIENTO	79.722.457.504	65.322.325.663
	<b>295.743.287.981</b>	<b>247.410.078.789</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>250</sup>

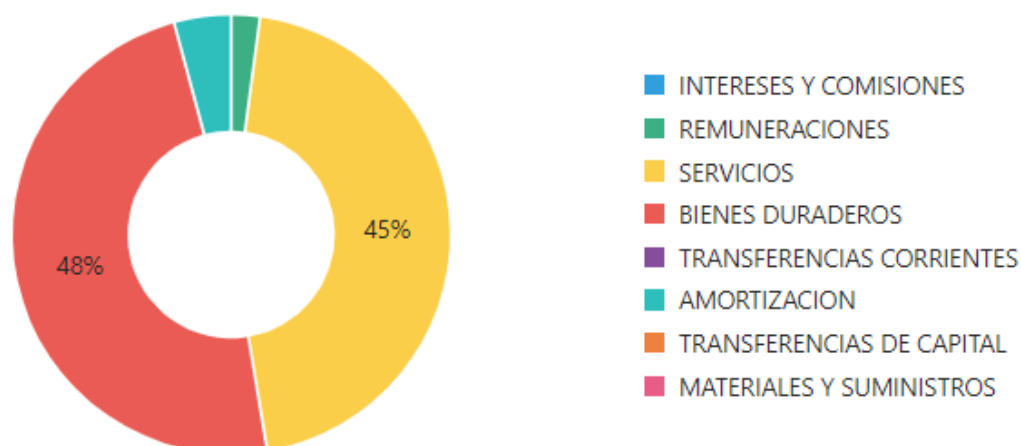
Respecto al presupuesto de egresos para el año 2013, el monto inicial aprobado corresponde a ¢267.015,1 millones; mismo que por leyes extraordinarias de presupuesto ascendió a ¢295.743,2 millones. En relación con los destinos, destaca este año también los correspondientes a bienes duraderos y servicios, que abarcan casi el 90% de todo el gasto.

<sup>248</sup> Ibid.

<sup>249</sup> Ibid.

<sup>250</sup> Ibid.

#### GRÁFICO NO. 4.b.7. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2013.



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>251</sup>

En contraposición, lo efectivamente gastado para dicho año estuvo en un valor de alrededor de ¢176.599.9 millones, representando apenas un 59% de lo inicialmente presupuestado. Los destinos donde más hubo fallos fueron los de bienes duraderos y servicios.

#### CUADRO NO.4. b.8. Egresos Presupuestados/Recibidos 2013

Cuenta	Egresos presupuestados	Egresos ejecutados
REMUNERACIONES	6.959.065.960	5.843.517.422
SERVICIOS	129.766.349.005	97.573.405.132
MATERIALES Y SUMINISTROS	1.476.966.143	575.918.722
INTERESES Y COMISIONES	1.256.203.720	1.054.115.170
BIENES DURADEROS	137.172.936.939	53.207.285.503
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.980.340.000	1.534.753.406
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	2.509.759.374	2.509.759.374
AMORTIZACION	14.621.666.840	14.301.207.544
	<b>295.743.287.981</b>	<b>176.599.962.272</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>252</sup>

Realizando la comparación entre la asignación presupuestaria de la RVC en los presupuestos municipales inicialmente aprobados para este año (28.8 millones), con los

<sup>251</sup> Ibid.

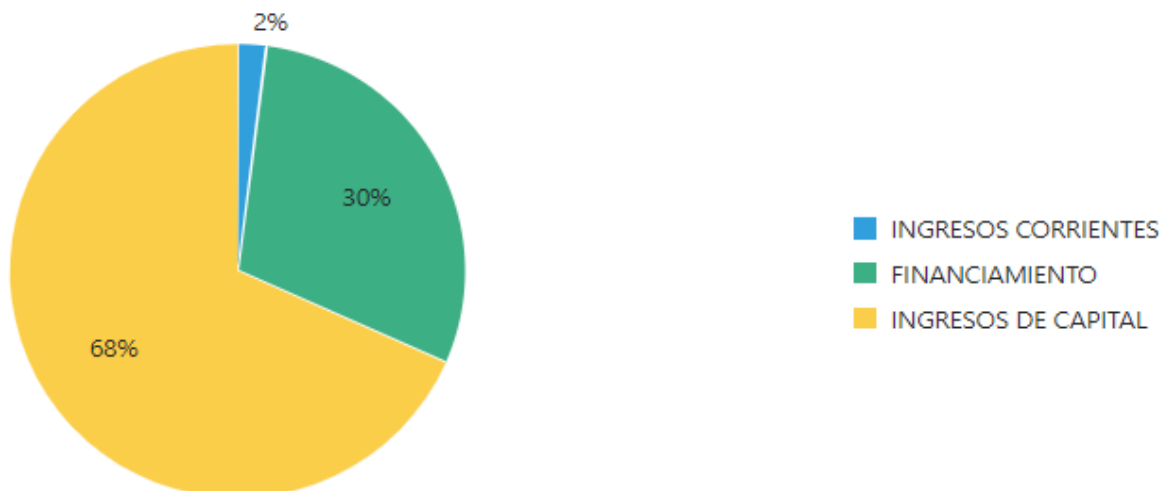
<sup>252</sup> Ibid.

fondos inicialmente ostentados por el CONAVI, se denota una diferencia cercana a los 186.215 millones en favor de la RVN.

### b.2.3. AÑO 2014

En el año 2014, el CONAVI contó con un presupuesto de ingresos inicial de ¢261.210,4 millones de colones. Con el transcurso del año, mediante leyes extraordinarias de presupuesto, el monto definitivo se estableció en ¢347.613,2 millones. Para este período, resalta nuevamente las partidas de ingresos de capital y financiamiento.

**GRÁFICO NO.4. b.9. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2014**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>253</sup>

Con respecto a la ejecución de ingresos del año en cuestión, se recaudaron efectivamente ¢321.062,2 millones, representado aproximadamente un 92,5% de lo presupuestado.

---

<sup>253</sup> Ibid.

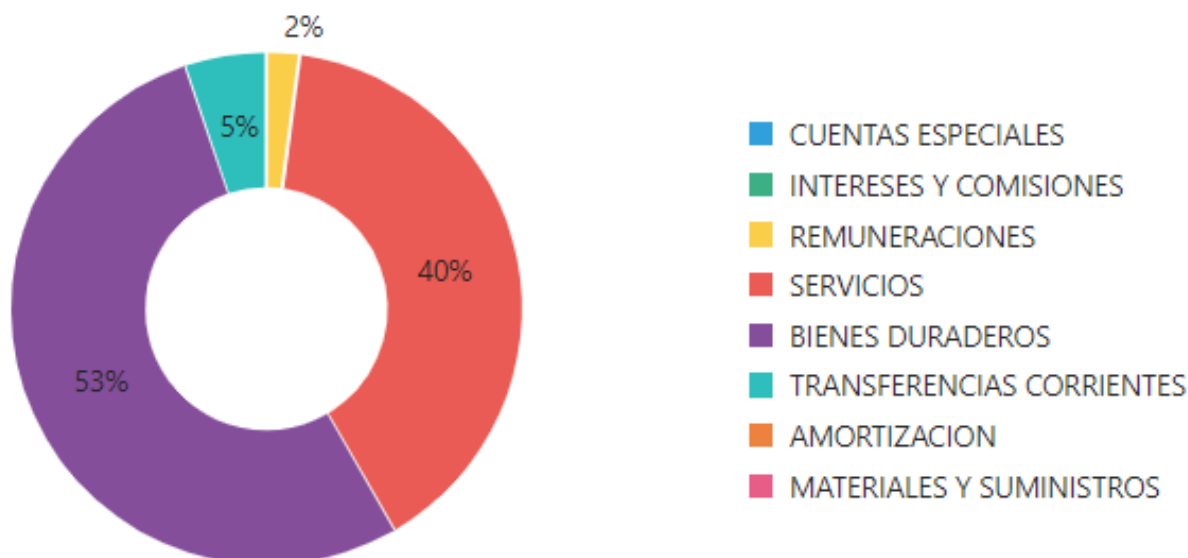
#### CUADRO NO. 4.b.10. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2014

Cuenta	Ingresos presupuestados	Ingresos ejecutados
INGRESOS CORRIENTES	9.395.165.278	9.333.704.955
INGRESOS DE CAPITAL	236.052.378.369	221.127.971.564
FINANCIAMIENTO	102.165.734.344	90.600.567.624
	<b>347.613.277.991</b>	<b>321.062.244.143</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>254</sup>

En cuanto al presupuesto de egresos, se presenta nuevamente el mismo valor que de ingresos, y mediante leyes extraordinarias también aumenta a en ¢347.613,2 millones. Los destinos a los que más apuesta dicho presupuesto de egresos son a los de bienes duraderos y servicios.

#### GRÁFICO NO. 4.b.11. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2014.



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>255</sup>

De lo efectivamente ejecutado, para el año en estudio, se tiene que se gastaron ¢222.248,5 millones, lo que representa un aproximado del 63% de lo presupuestado. De los destinos que menos tuvieron rendimiento fueron las de servicios y de bienes duraderos.

<sup>254</sup> Ibid.

<sup>255</sup> Ibid.



#### CUADRO NO. 4.b.12. Egresos Presupuestados/Recibidos 2014

Cuenta	Egresos presupuestados	Egresos ejecutados
REMUNERACIONES	7.299.397.626	6.235.735.486
SERVICIOS	134.771.002.937	106.643.099.009
MATERIALES Y SUMINISTROS	2.874.396.552	2.294.508.922
INTERESES Y COMISIONES	664.161.745	615.077.311
BIENES DURADEROS	179.549.548.668	86.213.873.128
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	17.645.303.800	16.918.957.730
AMORTIZACION	3.365.466.663	3.327.332.913
CUENTAS ESPECIALES	1.444.000.000	0
	<b>347.613.277.991</b>	<b>222.248.584.499</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>256</sup>

De un cotejo básico entre los destinos hacia a la RVC por parte de los presupuestos iniciales municipales (32.39 millones) frente al presupuesto del CONAVI del año en estudio, existe una diferencia aproximada de 228.82 millones de colones, mostrando nuevamente el gran abismo de presupuestos destinados entre la RVC y la RVN.

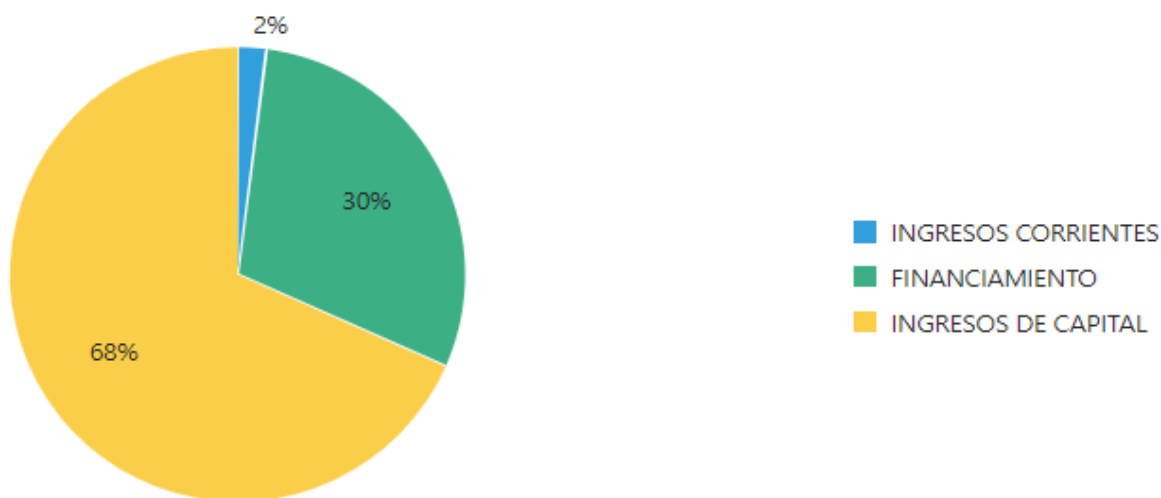
#### b.2.4. AÑO 2015

Para el año 2015, el presupuesto de ingresos aprobado por la CGR era de ¢365.091,6 millones, el cual representa alrededor de un 29% de aumento con respecto al presupuesto ordinario aprobado del año 2014. Posteriormente, mediante modificaciones extraordinarias, dicho monto ascendió a ¢ 443.829,6 millones.

---

<sup>256</sup> Ibid.

**GRÁFICO NO. 4.b.13. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2015.**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>257</sup>

La ejecución efectiva de ingresos para el año 2015, alcanzó un monto de ¢336.910,4 millones, lo que representa cerca del 75% de lo presupuestado. En este caso, el financiamiento no estuvo cerca de lo esperado.

**CUADRO NO. 4.b.14. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2015**

Cuenta	Ingresos presupuestados	Ingresos ejecutados
INGRESOS CORRIENTES	10.432.059.553	10.603.113.003
INGRESOS DE CAPITAL	230.838.250.000	209.076.244.067
FINANCIAMIENTO	202.559.301.785	117.231.124.001
	<b>443.829.611.338</b>	<b>336.910.481.071</b>

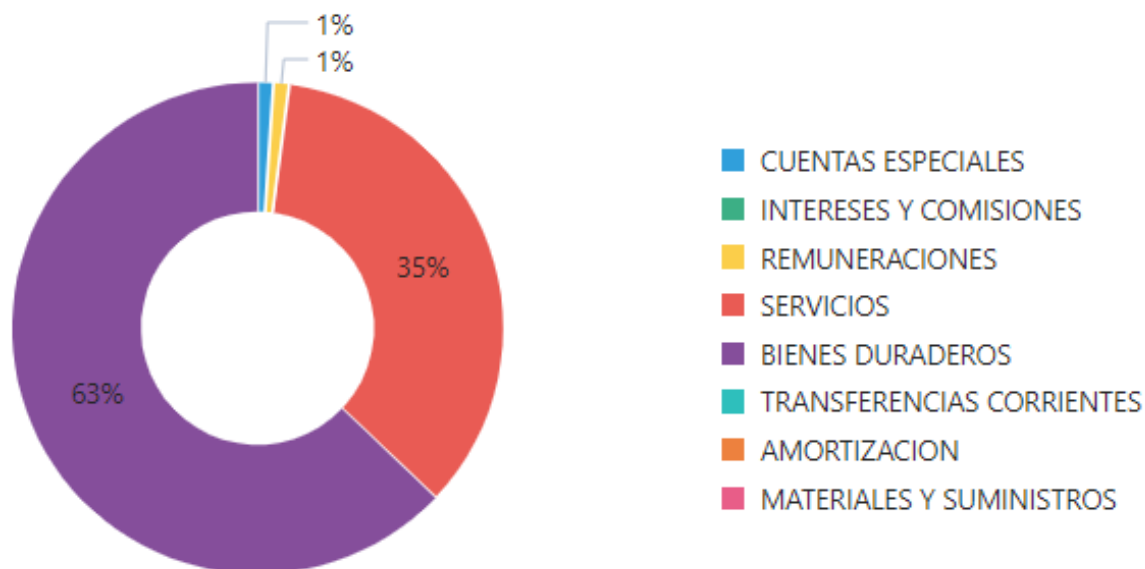
Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>258</sup>

Referente al presupuesto de egresos para el año 2015, el monto inicial aprobado corresponde a ¢365.091,6 millones; mismo que por leyes extraordinarias de presupuesto ascendió también a ¢443.829,6 millones. Como es costumbre, los destinos a los cuales el gasto apunta con mayor caudal fueron los de bienes duraderos y servicios.

<sup>257</sup> Ibid.

<sup>258</sup> Ibid.

#### GRÁFICO NO. 4.b.15. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2015.



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>259</sup>

En cuanto al tema de la ejecución de egresos, para el año 2015 se gastaron efectivamente el monto de ¢202.576.2 millones, representando apenas un 45% de lo inicialmente presupuestado. De los años en estudio hasta el momento, este año fue el de menor ejecución de gasto, sin siquiera alcanzar el 50% de lo anteriormente planeado.

#### CUADRO NO. 4.b.16. Egresos Presupuestados/Recibidos 2015

Cuenta	Egresos presupuestados	Egresos ejecutados
REMUNERACIONES	7.564.182.771	6.338.273.328
SERVICIOS	151.611.155.145	117.488.719.429
MATERIALES Y SUMINISTROS	1.620.044.691	390.872.428
INTERESES Y COMISIONES	2.804.317.237	2.771.419.700
BIENES DURADEROS	271.551.204.814	74.522.015.236
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.184.540.000	706.217.333
AMORTIZACION	360.666.680	358.720.013
CUENTAS ESPECIALES	6.133.500.000	0
	<b>443.829.611.338</b>	<b>202.576.237.466</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>260</sup>

<sup>259</sup> Ibid.

<sup>260</sup> Ibid.

En este sentido, resulta importante recalcar lo expresado por la CGR en cuanto a la baja ejecución de obras por parte del CONAVI que impactan negativamente en el posicionamiento del país en los índices de Competitividad Global:

*“el CONAVI es la institución que en promedio asigna más recursos (94,4%) para invertir en infraestructura del transporte, según las partidas seleccionadas dentro de su presupuesto de 2015, es también una institución que refleja baja ejecución de los recursos, con únicamente un 45,4%, según se muestra en el cuadro, debido principalmente a la baja ejecución mostrada en el rubro 5.02.00 Construcciones, adiciones y mejoras. Situación sumamente preocupante, dado el papel protagónico del CONAVI en el desarrollo de la infraestructura del país y la enorme cantidad de recursos que le son asignados. Resulta importante reseñar que en el 2015 las partidas seleccionadas, las cuales impactan directamente en la infraestructura del transporte, equivalen al 0,8% del PIB del país para ese año. Sin embargo, fue ejecutado en promedio el 48,5%. La baja ejecución de los presupuestos del MOPT y sus Consejos, tiene impacto en el posicionamiento internacional del país en el tema de infraestructura, pues según el Informe de Competitividad Global 2015-2016 del Foro Económico Mundial, el país se ubica en la posición 115 entre 140 países evaluados en el pilar de calidad de carreteras”<sup>261</sup>.*

Del análisis comparado entre el presupuesto inicial del CONAVI y la asignación de recursos a la RVC por parte de los presupuestos iniciales municipales (29.9 millones), existe una diferencia cerca a los 335.19 millones.

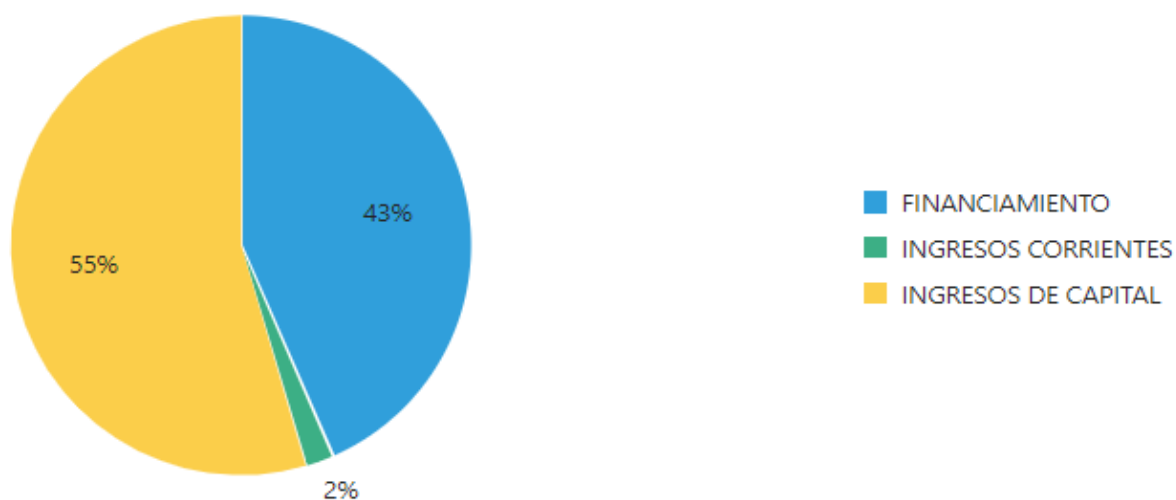
#### B.2.5. AÑO 2016

Para el año 2016, el CONAVI contó con un presupuesto inicial de ingresos de ¢275.706,1 millones de colones. Con el transcurso del año, mediante leyes extraordinarias de presupuesto, el monto definitivo se estableció en ¢ 414.825,4 millones. Para este período, resalta nuevamente las partidas de ingresos de capital y financiamiento que abarcan el 98% del presupuesto.

---

<sup>261</sup> Ibid.

#### GRÁFICO NO. 4.b.17. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2016



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>262</sup>

Con respecto a la ejecución de ingresos del año en cuestión, se recaudaron efectivamente ¢ 367.696,3 millones, representado aproximadamente un 88,6% de lo presupuestado.

#### CUADRO NO. 4.b.18. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2016

Cuenta	Ingresos presupuestados	Ingresos ejecutados
INGRESOS CORRIENTES	10.603.089.286	6.010.882.509
INGRESOS DE CAPITAL	225.081.123.435	176.229.186.867
FINANCIAMIENTO	179.141.286.202	185.456.243.840
	<b>414.825.498.923</b>	<b>367.696.313.215</b>

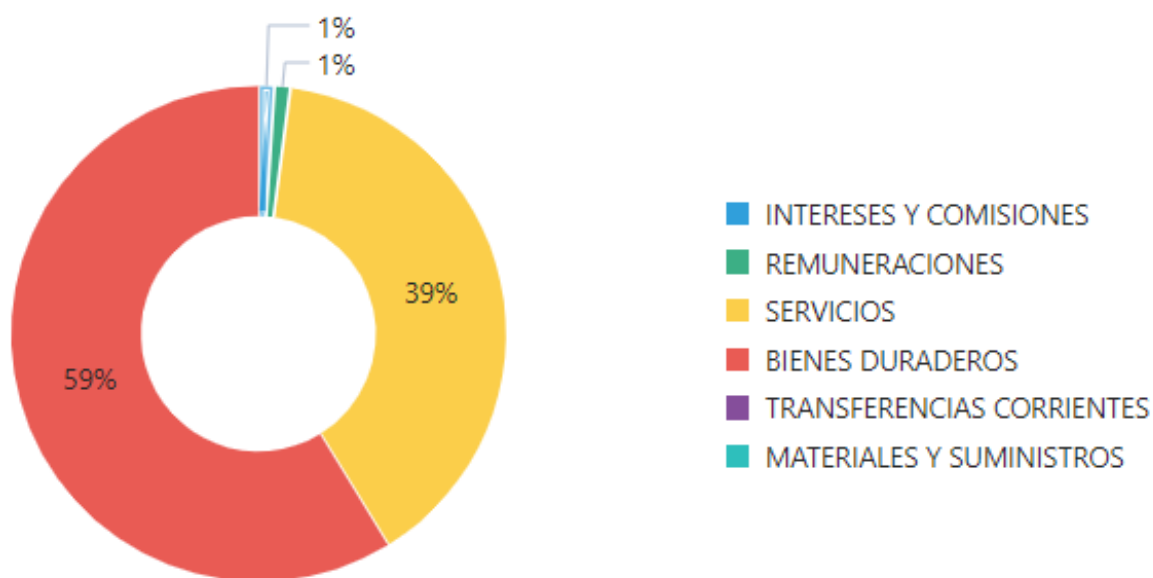
Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>263</sup>

En cuanto al presupuesto de egresos, se presenta inicialmente el mismo valor que de ingresos, y mediante leyes extraordinarias también aumenta a ¢ 414.825,4 millones. Los destinos con mayor afluencia económica de este presupuesto de egresos son a los de bienes duraderos y servicios, siendo que abarcan el 98% de los gastos.

<sup>262</sup> Ibid.

<sup>263</sup> Ibid.

**GRÁFICO NO. 4.b.19. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2016.**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>264</sup>

De lo efectivamente ejecutado, para el año en estudio, se tiene que se gastaron  $\phi$ 272.178,8 millones, lo que representa un aproximado del 65% de lo presupuestado. De los destinos que menos tuvieron rendimiento fueron las de servicios y de bienes duraderos.

**CUADRO NO. 4.b.20. Egresos Presupuestados/Recibidos 2016**

Cuenta	Egresos presupuestados	Egresos ejecutados
REMUNERACIONES	7.981.420.660	6.015.818.794
SERVICIOS	158.711.065.284	117.586.314.929
MATERIALES Y SUMINISTROS	1.417.369.829	315.371.994
INTERESES Y COMISIONES	4.689.982.000	4.274.015.479
BIENES DURADEROS	239.148.461.150	142.702.781.947
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.877.200.000	1.284.565.715
	<b>414.825.498.923</b>	<b>272.178.868.858</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>265</sup>

Realizando un cotejo entre la asignación presupuestaria de la RVC en los presupuestos municipales inicialmente aprobados para este año (26.81 millones), con los

<sup>264</sup> Ibid.

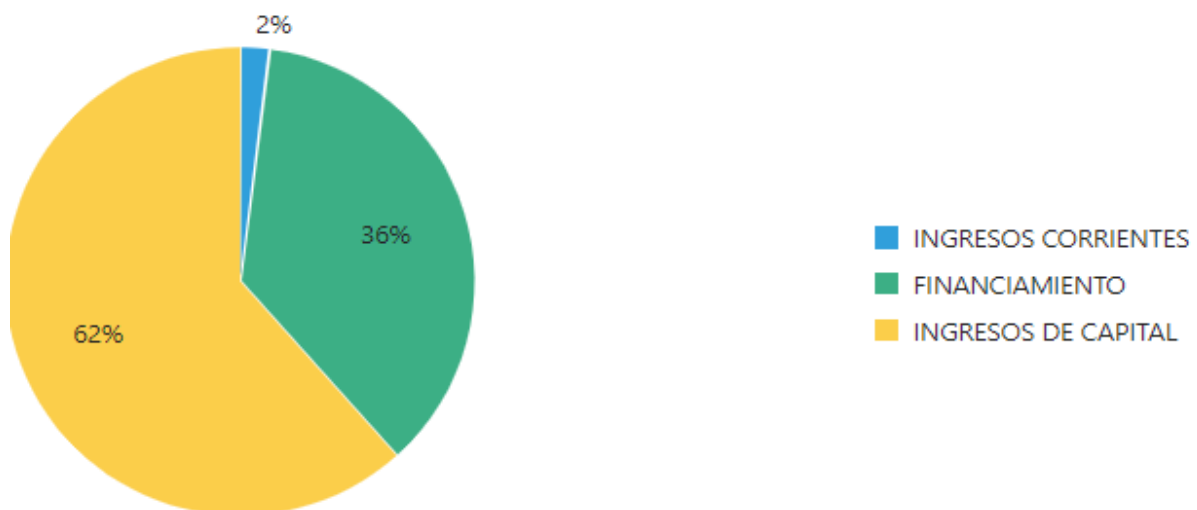
<sup>265</sup> Ibid.

fondos inicialmente ostentados por el CONAVI, se denota una diferencia cercana a los 248.89 millones en favor de la RVN.

#### B.2.6. AÑO 2017

Para el año 2017 el CONAVI registro un presupuesto de ingresos y egresos inicial de ¢383.642.2 millones de colones, el cual aumento a ¢ 469.394,2 millones por leyes extraordinarias de presupuesto. El 62% de los ingresos presupuestado son de capital, un 2% son corrientes, y un 36% provienen de financiamiento:

**GRÁFICO NO. 4.b.21. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2017.**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>266</sup>.

Sobre lo efectivamente ejecutado de ese año, según los datos suministrados por el SIPP, de los ¢469.394,2 millones previstos, se recibieron ¢329.491 millones, representando un 70% del monto previsto.

---

<sup>266</sup> Ibid.

#### CUADRO NO. 4.b.22. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2017

Cuenta	Ingresos presupuestados	Ingresos ejecutados
INGRESOS CORRIENTES	10.964.069.000	6.519.052.383
INGRESOS DE CAPITAL	286.925.077.281	166.782.388.094
FINANCIAMIENTO	171.505.057.221	156.189.636.325
	<b>469.394.203.502</b>	<b>329.491.076.802</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>267</sup>

En relación con los destinos de los egresos resalta la inversión en bienes duraderos y de servicios, que abarcan el 85% del gasto total. Esos recursos según indica la CGR serán destinados a:

“• Atender lo dispuesto en los artículos N°20, inciso b) y 22 de la Ley de creación del CONAVI, Ley N°7798, como apoyo a proyectos y programas de inversión, rehabilitación y mantenimiento de la red vial nacional por un monto de ¢83.510 millones. 63 Conformado por ¢257.348 millones de Transferencias Corrientes y de Capital a Órganos Desconcentrados aprobados en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2017, No. 9411 más ¢68.300 millones incorporados al presupuesto del CONAVI por revalidación de saldos, correspondientes al contrato de préstamo suscrito entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (EXIMBANK), según lo dispuesto en la Ley N°9293. 90 | Análisis de instituciones seleccionadas y sector municipal.

• Conservar, dar mantenimiento (rutinario y periódico), mejorar, rehabilitar y construir obras viales nuevas de la red vial nacional, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N°8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias y sus reformas por la suma de ¢96.089 millones.

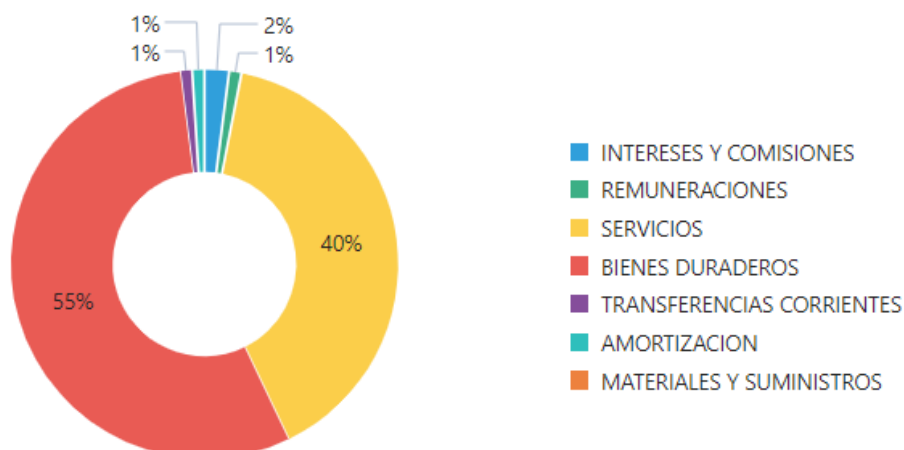
• Financiar la implementación del diseño, rehabilitación y ampliación del proyecto de la Ruta Nacional N°32, sección cruce Ruta No. 4 – Limón, correspondientes al contrato de préstamo suscrito entre el Gobierno de la República de Costa Rica y

<sup>267</sup> Ibid.



el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (EXIMBANK), según lo dispuesto en la Ley N°9293 por un monto de ¢68.300 millones<sup>268</sup>.

**GRÁFICO NO. 4.b.23. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2017.**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>269</sup>

Ahora bien, los egresos efectivamente ejecutados para dicho año alcanzaron el monto de ¢236.108,6 millones, lo cual corresponde a un 50% de lo presupuestado. En este sentido, sobresale la poca inversión en los bienes duraderos, puesto que se gastó pobremente un 27% de lo presupuestado en este rubro de vital importancia.

**CUADRO NO. 4.b.24. Egresos Presupuestados/Recibidos 2017**

Cuenta	Egresos presupuestados	Egresos ejecutados
REMUNERACIONES	8.414.301.022	6.333.394.418
SERVICIOS	184.966.350.536	147.138.230.424
MATERIALES Y SUMINISTROS	1.736.022.273	378.952.788
INTERESES Y COMISIONES	9.388.817.000	6.912.509.490
BIENES DURADEROS	255.196.912.671	69.685.898.693
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4.820.000.000	802.834.501
AMORTIZACION	4.871.800.000	4.856.789.443
	<b>469.394.203.502</b>	<b>236.108.609.757</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>270</sup>

<sup>268</sup> Ibid.

<sup>269</sup> Ibid.

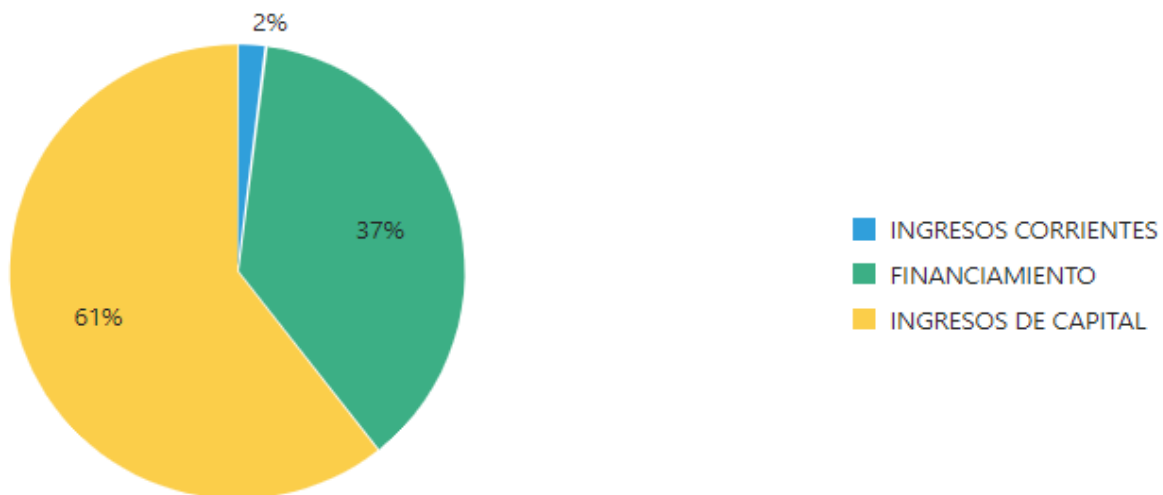
<sup>270</sup> Ibid.

Si comparamos el presupuesto inicial de este año, con lo inicialmente aprobado para las municipalidades en cuanto a RVC (73.95 millones), vemos una diferencia de alrededor de 309.69 millones de colones a favor de la RVN sobre la RVC. Para este año como se a punto en el subcapítulo anterior, los ingresos para la RVC tuvieron un gran aumento, no obstante, como se puede ejemplificar con lo anterior, la brecha existente para el mantenimiento de ambas redes es gigante.

#### b.2.7. AÑO 2018

Para el año 2018, el presupuesto de ingresos y egresos aprobado por la CGR era de ₡313.298,3 millones. Posteriormente, mediante modificaciones extraordinarias, dicho monto ascendió a ₡415.597.1 millones. Según la CGR “*el presupuesto 2018 del CONAVI, representa el 74,5% (₡313.298 millones) del total de recursos presupuestados por los Consejos del MOPT*”<sup>271</sup>.

**GRÁFICO NO. 4.b.25. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2018.**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>272</sup>

<sup>271</sup> Ibid.

<sup>272</sup> Ibid.

La ejecución efectiva de ingresos para el año 2018, alcanzó un monto de ¢311.790.4 millones, lo que representa cerca del 74% de lo presupuestado. En el año en cuestión, los ingresos de capital no tuvieron el rendimiento esperado.

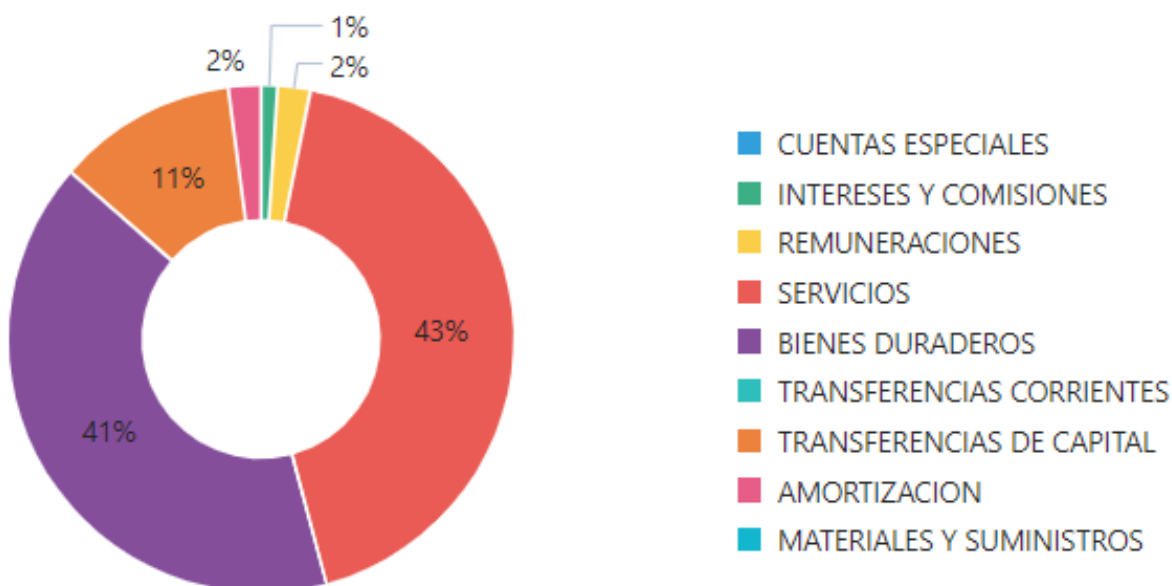
**CUADRO NO. 4.b.26. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2018**

Cuenta	Ingresos presupuestados	Ingresos ejecutados
INGRESOS CORRIENTES	10.958.197.990	5.697.543.360
INGRESOS DE CAPITAL	249.612.387.387	150.970.184.298
FINANCIAMIENTO	155.026.520.120	155.122.720.115
	<b>415.597.105.497</b>	<b>311.790.447.773</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>273</sup>

Referente al presupuesto de egresos, los destinos a los cuales el gasto apunta con mayor caudal fueron los de bienes duraderos y servicios.

**GRÁFICO NO. 4.b.27. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2018.**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>274</sup>

<sup>273</sup> Ibid.

<sup>274</sup> Ibid.

En correspondencia a la ejecución de egresos, para el año 2018 se gastaron efectivamente ¢275.304,4 millones, representando un 66% de lo inicialmente presupuestado.

#### CUADRO NO. 4.b.28. Egresos Presupuestados/Recibidos 2018

Cuenta	Egresos presupuestados	Egresos ejecutados
REMUNERACIONES	9.063.626.740	7.263.691.701
SERVICIOS	171.928.642.220	159.332.505.890
MATERIALES Y SUMINISTROS	1.579.768.498	346.237.471
INTERESES Y COMISIONES	6.779.000.000	6.774.213.200
BIENES DURADEROS	165.240.003.867	61.275.993.992
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3.464.500.000	2.258.180.442
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	47.745.275.172	28.379.808.586
AMORTIZACION	9.674.000.000	9.673.866.859
CUENTAS ESPECIALES	122.289.000	0
	<b>415.597.105.497</b>	<b>275.304.498.140</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>275</sup>

Una mirada en retrospectiva de los años estudiados presenta un crecimiento pronunciado de los recursos con que cuenta el CONAVI; no obstante, esto no se ha reflejado en una buena ejecución del gasto, trayendo consigo un impacto paupérrimo en la infraestructura vial, colocándonos en índices muy inferiores de competitividad global con respecto a los demás países. En este sentido la CGR ha dicho lo siguiente:

*“... el presupuesto del CONAVI ha presentado un incremento del 81,5% (¢140.717 millones) del año 2012 al año 2018, donde el programa con mayor crecimiento ha sido el programa N°3 “Construcción Vial” con un incremento de ¢114.767 millones con respecto al monto ejecutado en 2012. Sobre el particular, se tiene que el programa de “Construcción Vial” para el año 2018 representa el 59,3% de los recursos presupuestados y el porcentaje de ejecución promedio de este programa para el período 2012 al 2017 es de 44,7%, situación que se origina principalmente por retrasos en estudios técnicos profundos o específicos, expropiaciones, permisos y traslado de servicios públicos, así como otros aspectos particulares en los distintos proyectos. Dicha situación es preocupante en virtud de que el CONAVI es el Consejo al que se le asignan más recursos y dicha subejecución*

<sup>275</sup> Ibid.

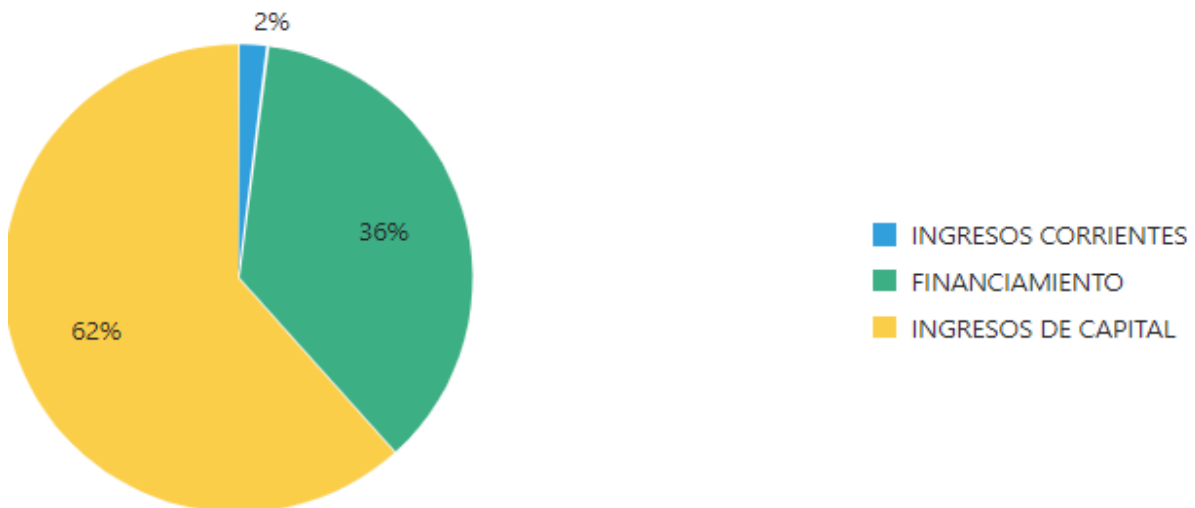
*presupuestaria impacta negativamente en el mejoramiento de las carreteras nacionales y la infraestructura vial en general*<sup>276</sup>.

De un cotejo entre los destinos hacia a la RVC por parte de los presupuestos iniciales municipales (103.25 millones) frente al presupuesto inicial del CONAVI del año en estudio, existe una diferencia aproximada de 210.04 millones de colones.

#### b.2.8. AÑO 2019

Para el año 2019 el CONAVI registro un presupuesto de ingresos y egresos inicial de ¢ 351.306,2 millones de colones, el cual aumento a ¢ 416.451,7 millones por leyes extraordinarias de presupuesto. El 81% de los ingresos presupuestado son de capital, un 2% son corrientes, y un 17% provienen de financiamiento:

**GRÁFICO NO. 4.b.29. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2019.**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>277</sup>.

Sobre lo efectivamente ejecutado de ese año, según los datos suministrados por el SIPP, de los ¢ 416.451,7 millones previstos, se recibieron ¢ 348.859 millones, representando un 83,6% aproximadamente del monto previsto.

<sup>276</sup> CGR. Presupuestos públicos Situaciones y Perspectivas, 2018.

<sup>277</sup> <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150200:2:::NO::> CGR.

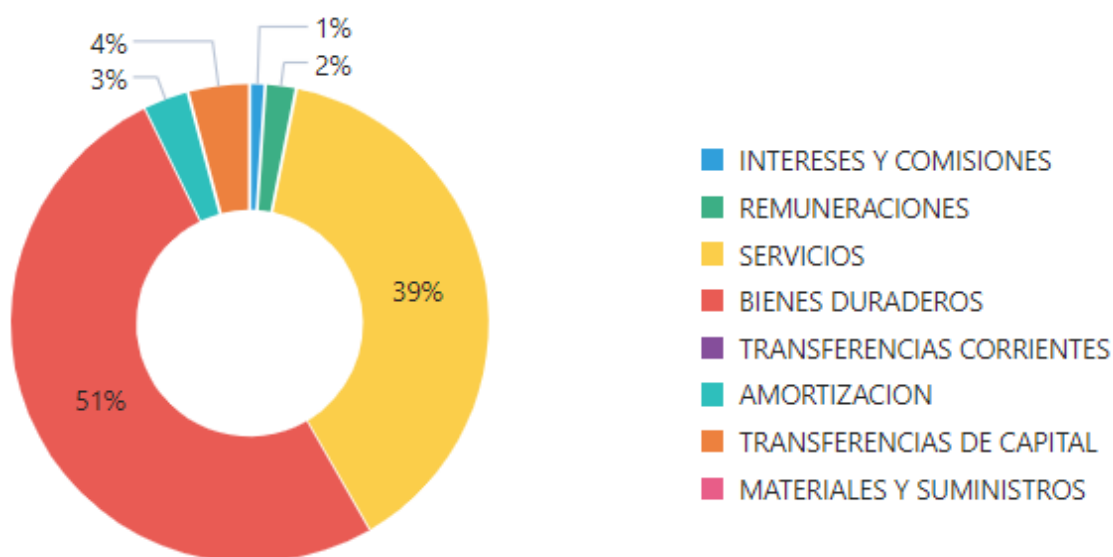
### CUADRO NO. 4.b.30. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2019

Cuenta	Ingresos presupuestados	Ingresos ejecutados
INGRESOS CORRIENTES	10.212.836.647	4.392.436.461
INGRESOS DE CAPITAL	332.615.100.399	257.934.873.277
FINANCIAMIENTO	73.623.782.478	86.531.732.081
	<b>416.451.719.524</b>	<b>348.859.041.819</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>278</sup>

En relación con los destinos de los egresos resalta la inversión en bienes duraderos y de servicios, que abarcan el 90% del gasto total.

### GRÁFICO NO.4. b.31. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2019.



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>279</sup>

Ahora bien, los egresos efectivamente ejecutados para dicho año alcanzaron el monto de ¢274.586.3 millones, lo cual corresponde a un 65,8% de lo presupuestado. En este sentido, sobresale la poca inversión nuevamente en los bienes duraderos, puesto que se gastó apenas un 35% de lo presupuestado en este rubro que afecta radicalmente la infraestructura vial.

<sup>278</sup> Ibid.

<sup>279</sup> Ibid.

#### CUADRO NO. 4.b.32. Egresos Presupuestados/Recibidos 2019

Cuenta	Egresos presupuestados	Egresos ejecutados
REMUNERACIONES	9.547.992.666	7.722.713.326
SERVICIOS	158.249.232.404	150.373.629.289
MATERIALES Y SUMINISTROS	744.997.542	377.199.175
INTERESES Y COMISIONES	7.756.000.000	7.559.650.788
BIENES DURADEROS	204.499.629.681	73.293.892.664
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.540.750.178	2.154.500.573
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	19.642.117.053	19.642.117.053
AMORTIZACION	13.471.000.000	13.462.678.346
	<b>416.451.719.524</b>	<b>274.586.381.214</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>280</sup>

Del análisis comparado entre el presupuesto inicial del CONAVI y la asignación de recursos a la RVC por parte de los presupuestos iniciales municipales (109.33 millones), existe una diferencia cerca a los 335.19 millones.

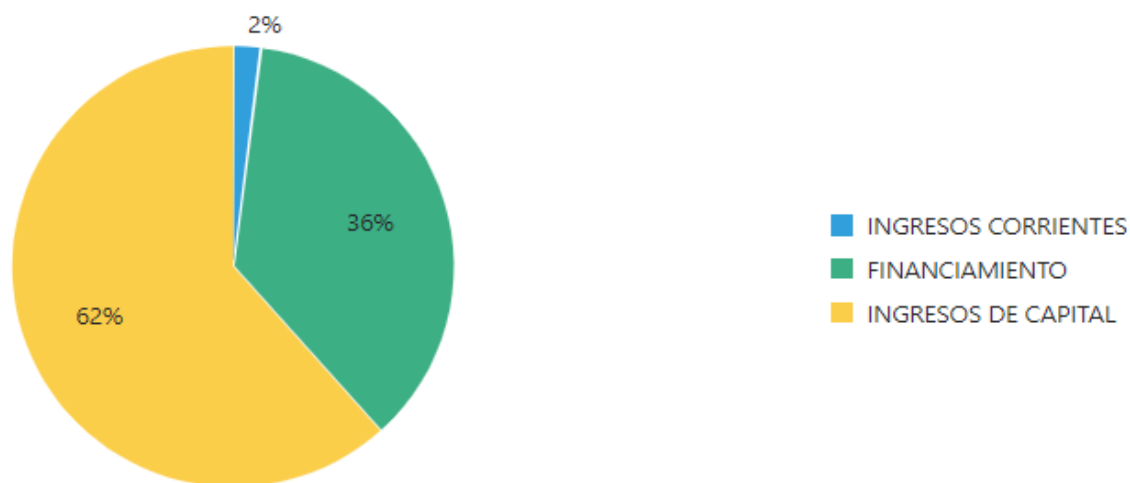
#### b.2.9. AÑO 2020

En el año 2020, el presupuesto inicial de ingresos y egresos aprobado fue de ¢312.783.4 millones, monto que representa el 1,1% del presupuesto total del Sector Público según la CGR. Posteriormente, mediante modificaciones extraordinarias, dicho monto ascendió a ¢ 409.686,4millones.

---

<sup>280</sup> Ibid.

**GRÁFICO NO. 4.b.33. Composición Porcentual Ingresos Presupuestados 2020.**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>281</sup>

La ejecución efectiva de ingresos para el año 2020, alcanzó un monto de ¢311.790.4 millones, lo que representa cerca del 59% de lo presupuestado. Del período en estudio, este año es el que presenta el menor rendimiento de ejecución de ingresos.

**CUADRO NO. 4.b.34. Ingresos Presupuestados/Recibidos 2020**

Cuenta	Ingresos presupuestados	Ingresos ejecutados
INGRESOS CORRIENTES	8.937.467.568	12.576.235.332
INGRESOS DE CAPITAL	251.078.192.769	162.633.305.316
FINANCIAMIENTO	149.670.753.319	90.606.278.877
	<b>409.686.413.656</b>	<b>265.815.819.525</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>282</sup>

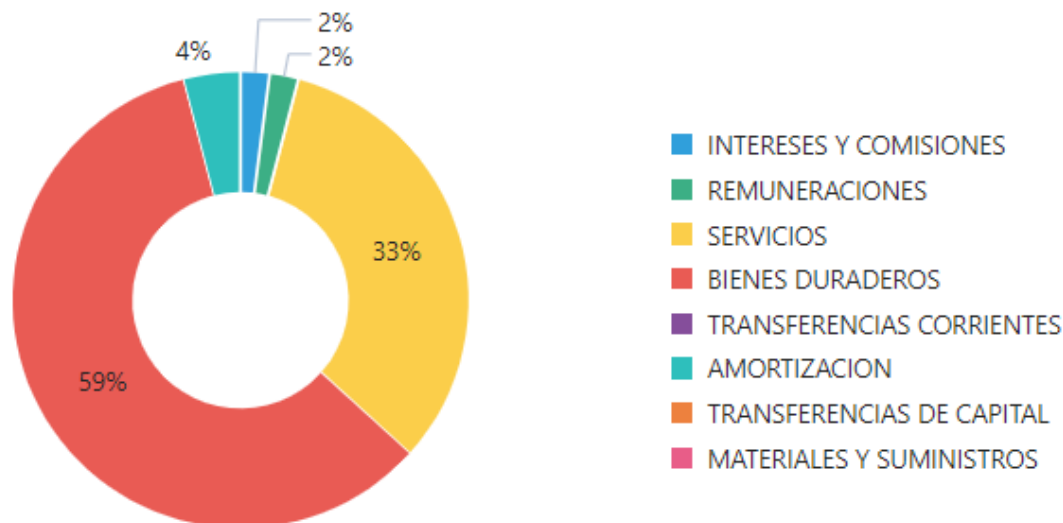
Referente al presupuesto de egresos, los destinos a los cuales el gasto apunta con mayor caudal fueron los de bienes duraderos y servicios, alcanzando el 92% del gasto total.

<sup>281</sup> Ibid.

<sup>282</sup> Ibid.



**GRÁFICO NO. 4.b.35. Composición Porcentual de Egresos Presupuestados 2020.**



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>283</sup>

En correspondencia a la ejecución de egresos, para el año 2020 se gastaron efectivamente ¢242.868,7 millones, representando alrededor de un 59% de lo inicialmente presupuestado.

**CUADRO NO. 4.b.36. Egresos Presupuestados/Recibidos 2020**

Cuenta	Egresos presupuestados	Egresos ejecutados
REMUNERACIONES	9.482.089.030	8.038.831.613
SERVICIOS	132.804.340.241	122.724.638.167
MATERIALES Y SUMINISTROS	1.247.131.317	1.043.422.693
INTERESES Y COMISIONES	8.623.500.000	8.622.163.621
BIENES DURADEROS	239.176.947.057	84.136.026.540
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.012.227.458	965.053.695
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	819.178.553	819.178.553
AMORTIZACION	16.521.000.000	16.519.456.878
	<b>409.686.413.656</b>	<b>242.868.771.761</b>

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>284</sup>

Realizando la comparación entre la asignación presupuestaria de la RVC en los presupuestos municipales inicialmente aprobados para este año (123.35 millones), con los

<sup>283</sup> Ibid.

<sup>284</sup> Ibid.

fondos inicialmente ostentados por el CONAVI, se denota una diferencia cercana a los 189.43 millones en favor de la RVN.

Como hemos podido dilucidar a lo largo del capítulo, la RVN recibe un caudal marcadamente superior al que le es asignado a la RVC. No obstante, lo anterior, a lo largo de los años en estudio, el CONAVI, especialmente en cuanto a la ejecución de los gastos, ha sido sumamente deficiente.

## **C) MANEJO Y GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES, DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LA RVC PROVENIENTES DE LA LEY NO.8114.**

### **C.1. PROCEDIMIENTO BÁSICO DE ADMINISTRACIÓN**

Con la entrada en vigor de la ley No.8106 se marca un hito en la legislación nacional al disponer el 10% del presupuesto ordinario de la república para los Gobiernos Locales con la promulgación progresiva de leyes que dotaran de contenido utilitario dicho porcentaje, tal cual se describe por el numeral 170 constitucional reformando por esta norma. El espíritu del legislador pretende la promulgación de varias leyes, cada una por un porcentaje de 1,5% del presupuesto nacional, con el objetivo de alcanzar progresivamente el 10% dispuesto para los Gobiernos Locales por medio de la transferencia de competencias.

La administración sobre la RVC, como se ha dilucidado anteriormente, no es una competencia nueva atribuida dentro del marco de descentralización propuesto por el artículo 170 constitucional. Al contrario, el origen normativo se encuentra estipulado por la Ley General de Caminos No.5060, delimitando las atribuciones sobre la atención de la RVC por las municipalidades en su artículo primero. Subsiguientemente, determina que *“Las municipalidades tienen la propiedad de las calles de su jurisdicción”*<sup>285</sup>. De tal forma, la atención sobre la RVC ya encontraba para la década de los años 70 un atisbo en la LGCP, atribuyendo su administración a los Gobiernos Locales.

---

<sup>285</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5060: Ley General de Caminos Públicos”, art 2.

Seguidamente ley No.8114 destina recursos provenientes del impuesto único a los combustibles a los Gobiernos Locales por medio de su artículo 5. En su versión original, la norma planteaba un 30% sobre la recaudación con destino específico para la atención de las redes viales del país; destinando un escaso 25%, sobre el porcentaje anterior, para la RVC.

Con la entrada en vigor de ley No.8801, el Estado costarricense logró establecer un marco normativo, que incluía las normas y principios generales para la transferencia de competencias a las municipalidades. La norma, juntamente con el reglamento No. 36004-PLAN “Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades”, confieren el deber al MIDEPLAN de ser la autoridad responsable del Poder Ejecutivo para la coordinación y concertación del proceso de transferencia de competencias.

Lo anterior, permitió la adecuada formulación de la primera ley especial de transferencia de competencias, la ley No.9329. Una norma de gran importancia para el desarrollo cantonal y atención de las vías cantonales. Se desarrolla el proceso de las municipalidades para el traslado y giro integro de los recursos, además plantea los esquemas básicos para su correcta ejecución. En este sentido, como se mencionó anteriormente, se plantea el involucramiento de dos órganos del Gobierno Central como parte del acompañamiento integral en el desarrollo de esta función; se incluye al MOPT como órgano que ostenta la rectoría técnica en materia vial, además del MIDEPLAN, quien por ley No.8801, se encuentra encargado de la correcta coordinación y concertación de este proceso de transferencia de competencias.

La ley No.9329, su reglamento No. 40137 -MOPT, y el reglamento al inciso b, del artículo 5 de la ley No.8114, No. 40138 -MOPT, sistematizan todo lo concerniente al manejo del financiamiento de la RVC. Por ende, es preciso traer a colación lo mencionado por el artículo 6 de la ley No.9329 en relación con el giro de los recursos los cuales siguen el proceso descrito a continuación:

*“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. Dichos recursos serán considerados como fondos con destino específico, los cuales no tendrán ningún efecto presupuestario en los términos de los artículos 20, 30 y 170 de la Ley N.º 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998, y el inciso f) del artículo 10 de la Ley N.º 9303, Creación*

*del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, de 26 de mayo de 2015, así como en relación con el cálculo de los aportes que deban hacer las municipalidades en federaciones, confederaciones u otras entidades a las que pertenezcan.*<sup>286</sup>

La transferencia y planificación de los recursos a los Gobiernos Locales se encuentra normada técnicamente en el reglamento No. 40138 -MOPT "*Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N°8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias"*". El decreto, en base a los lineamientos del artículo 5 inciso b de la ley No.8114, plantea primeramente el proceso de estimación de los recursos a transferir; se indica que el Ministerio de Hacienda debe realizar una estimación inicial que posteriormente comunicará al MOPT. Este último ente, deberá calcular los montos de distribución preliminar que corresponden a cada municipalidad con base en los criterios establecidos en la Ley No. 8114, para seguidamente comunicar al Ministerio de Hacienda el monto determinado. Consecuentemente el Ministerio, posterior a la certificación de ingresos públicos de la Contraloría General de la República, deberá remitir dicho cálculo a los municipios para que estos elaboren sus Planes de Presupuesto para el año económico siguiente. Así lo especifica el artículo 4 del Reglamento en cuestión.

Una vez los municipios cuenten con el cálculo anteriormente descrito, el Concejo Municipal deberá presupuestar los montos, siguiendo las prioridades del Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo (PVQCD). Para esto, las Juntas Viales deberán brindar una propuesta anual de gestión vial. Lo montos calculados serán conducidos según lo estipulado por la Ley de Administración Financiera mediante las cuentas de la Tesorería Nacional, la cual procederá a realizar los desembolsos oportunamente. Lo anterior se encuentra desarrollado en los artículos 6 y 7 del reglamento No. 40138 -MOPT.

El Decreto No. 40137 -MOPT "*Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal*", en cuanto a la administración plantea una serie de puntos importantes a valorar. Inicialmente, señala el esquema mínimo de un PVQCD, el cual deberá incluir al menos: el marco de políticas que le dan respaldo, los programas para ejecutar, el presupuesto y las fuentes de financiamiento, los montos por invertir en cada proyecto, el programa de formación y capacitación, y los mecanismos que utilizará la Junta Vial para realizar el seguimiento y

---

<sup>286</sup> Asamblea Legislativa, "No.9329: Ley Especial para la Transferencia de competencias: Atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal", artículo 6.

evaluación del cumplimiento del plan. Lo anterior se encuentra desarrollado en el artículo cuarto del decreto en cuestión.

Seguidamente el decreto desarrolla las funciones de los municipios para la gestión vial, donde se labores como: Elaborar y ejecutar los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo, promover la modalidad participativa de ejecución de obras, realizar y actualizar el inventario de la red de calles y caminos del cantón, priorizar los proyectos viales a ejecutar dentro de las respectivas jurisdicciones, entre otros.

Por último, y como se desarrolló en el capítulo segundo, el decreto plantea los lineamientos sobre la Rectoría Técnica que ostenta el MOPT, que como fue señalado, son atribuciones olvidadas por este órgano.

En resumen, la CGR resumen el proceso de la siguiente forma;

*“Para la atención de la RVC, las corporaciones municipales utilizan, principalmente, recursos del Impuesto Único a los Combustibles (IUC). Tales dineros son gestionados mediante una transferencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), y se administran en cuentas de la Caja Única del Estado (Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda). (...) Una vez que los recursos se encuentran disponibles en las diversas cuentas de caja única, su ejecución es responsabilidad exclusiva de cada municipalidad, sujeto al cumplimiento de las disposiciones técnicas generales promulgadas por el MOPT”<sup>287</sup>.*

## **C.2. EL ROL DE LAS JUNTAS VIALES CANTONALES**

Lo anterior, es propicio en gran medida debido al papel de las Juntas Viales en el proceso de planeación vial cantonal y en la responsabilidad que ostentan como órganos públicos nombrados directamente por los Concejos Municipales. En este sentido se comprenden como *“(...) un órgano nombrado por el Concejo Municipal de cada cantón,*

---

<sup>287</sup> Contraloría General de la República, “Informe de Auditoría DFOE-DL-IF-00001-2018”, 5-6.

*ante quien responde por su gestión. Es un órgano asesor de consulta en la planificación y evaluación en materia de gestión vial en el cantón y de servicio via] [sic] municipal.*<sup>288</sup>

Las juntas viales cuentan con una estructura interna conformada por el Concejo Municipal y quienes ejercen sus funciones de forma ad honorem y las cuales se encuentran integradas de la siguiente manera:

*“a) El alcalde Municipal, quien la presidirá. b) Un representante nombrado por el Concejo Municipal. c) Un representante de los Concejos de Distrito, nombrado en asamblea de estos. d) Un representante de las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad reguladas por la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, número 3859 del 7 de abril de 1967 y sus reformas. El representante será seleccionado en asamblea de todas las Asociaciones vigentes en las localidades del cantón. e) Un funcionario de la dependencia técnica municipal encargada de la gestión vial.”*<sup>289</sup>

Las funciones realizadas por las Juntas viales son amplias y variadas debido a la importancia de estas en el tema vial cantonal. Dentro de las más importantes podemos resaltar las siguientes establecido por ley:

*“a) Proponer al Concejo Municipal el destino de los recursos de la Ley No. 8114, por medio de la elaboración de propuestas de los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo. Estas propuestas deberán considerar la prioridad que fija el inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 8114. Asimismo, podrán considerar las sumas recaudadas por concepto de multas por infracciones a que refieren el inciso e) del artículo 10 de la Ley No. 6324 del 24 de mayo de 1979 y sus reformas, "Ley de la Administración Vial" y el inciso d) del artículo 234 de la Ley No. 9078 "Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial" del 4 de octubre del 2012, exclusivamente para financiar proyectos de seguridad vial. b) Proponer al Concejo Municipal los proyectos de presupuesto anual de la gestión de la Red Vial Cantonal correspondiente, los cuales contendrán el detalle de las obras a intervenir con indicación expresa, al menos, de lo siguiente: nombre de la obra, descripción, meta a alcanzar, modalidad de ejecución, costo total, monto presupuestado, plazo estimado y probable fecha de inicio. c) Conocer los informes semestrales de la evaluación de la gestión vial municipal que deberá elaborar la administración*

---

<sup>288</sup> Poder Ejecutivo, "Decreto Ejecutivo No. 40138 -MOPT: Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N°8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias", art 9.

<sup>289</sup> Ibid.

*municipal, para ser presentados a conocimiento del Concejo Municipal. d) Presentar en el mes de enero ante el Concejo Municipal un informe anual de rendición de cuentas. Con el mismo propósito, publicará durante ese mismo mes, en un medio de comunicación colectiva, local o nacional, un resumen o el texto íntegro del informe anual de labores, así como la convocatoria para asamblea pública y abierta, que deberá realizarse a más tardar un mes después de esta publicación, en la que la Junta Vial presentará el informe de rendición de cuentas. e) Solicitar al Concejo Municipal la realización de auditorías financieras y técnicas cuando las circunstancias lo ameriten. f) Velar porque las actividades de gestión vial sean desarrolladas por profesionales competentes e idóneos. g) Velar porque el componente de seguridad vial sea incluido dentro de los proyectos de presupuesto anual de la gestión de la Red Vial Cantonal correspondiente.”<sup>290</sup>*

Por otra parte, propiamente a la estimación de los recursos que se transfieren a las Municipalidades será responsable el MOPT por medio de la Dirección de Planificación Sectorial quien indicará el monto a transferir según lo estipulado por la ley No.8114 y la correspondiente certificación de la Contraloría General de la República de ingresos públicos. En ese sentido, es importante recordar la función del MOPT, como órgano técnico de los Gobiernos Locales:

*“El órgano técnico que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) designe para estos efectos, a instancia de los Gobiernos Locales, podrá gestionar la obtención de cooperación técnica y financiera orientada a la atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal, de acuerdo con los alcances de esta ley y demás normativa conexas, pudiendo hacerlo las municipalidades directamente.”<sup>291</sup>*

Consecuentemente, en la misma línea de la gestión de recursos se establece normativamente lo correspondiente a la utilización de estos en casos de emergencia, de tal forma que los mismos puedan ser utilizados en estas circunstancias previa constatación y notificación a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, para la atención, rehabilitación y recuperación de las vías cantonales afectadas.

*“En caso de que existan emergencias que dañen la infraestructura vial cantonal, deberán ser notificadas ante la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y*

---

<sup>290</sup> Ibid., art 13.

<sup>291</sup> Asamblea Legislativa, “No.9329: Ley Especial para la Transferencia de competencias: Atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal”, art 8.

*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°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.*<sup>292</sup>

En concordancia, se fija normativamente la coordinación entre el MOPT y los Gobiernos Locales como parte de un deber entre ambas de velar por la correcta fiscalización técnica y atención de las vías cantonales.

Lo anterior, es una premisa de suma importancia en lo correspondiente al destino de los recursos para los Gobiernos Locales en la atención de la RVC, siendo que de estos tomaran partida, a su vez, los concejos municipales de distrito:

*“ARTÍCULO 7.- Asignación de recursos a los concejos municipales de distrito*

*En aquellos cantones donde existan concejos municipales de distrito, el Concejo Municipal del cantón al que pertenezca, estará en la obligación de asignar y transferir la porción de recursos que le corresponda según las rutas cantonales territorialmente ubicadas en la jurisdicción de cada uno de ellos, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la presente ley.”*<sup>293</sup>

Los concejos municipales atenderán de la misma forma que los Gobiernos Locales lo correspondiente a las vías cantonales propias de su jurisdicción, ya que estos son fondos provenientes de la misma fuente normativa. Dichos concejos distritales como se ha mencionado no son entendidos como pequeñas municipalidades sino como una figura de utilidad debido a su cercanía y enlace para aquellos distritos alejados de la cabecera del cantón, como una forma de optimizar la ejecución y gestión de los recursos provenientes para la RVC.

### **C.3. INDICE DE GESTIÓN MUNICIPAL (IGM) EN LOS AÑOS 2012-2018**

En la misma línea es importante traer a colación los datos extraídos por año del índice de gestión municipal (IGM), principalmente, en lo concerniente a la gestión de

---

<sup>292</sup> Ibid., art 9.

<sup>293</sup> Ibid., artículo 7.



servicios económicos (gestión vial) que corresponde al cuarto de cinco ejes que se evalúan dentro de este índice. Estos ejes y sub - ejes son divididos según un sistema de puntos de la siguiente forma:

### c.3.1 IGM 2012

**GRÁFICO NO. 4.c.1.: Ejes y sub - ejes de evaluación del IGM**



Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2012<sup>294</sup>

De esta forma, el IGM realiza una evaluación de la gestión y ejecución de los recursos en la atención de las vías cantonales. De manera general, para el año 2012 el promedio obtenido de calificación de las Municipalidades fue de 55,1 de 100 puntos posibles.

<sup>294</sup> Contraloría General de la República, “Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2012.” (San José, Costa Rica: 2013). 3 consultado el 25 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2012.pdf>

#### GRÁFICO NO. 4.c.2 Ejes y sub - ejes de evaluación del IGM 2012

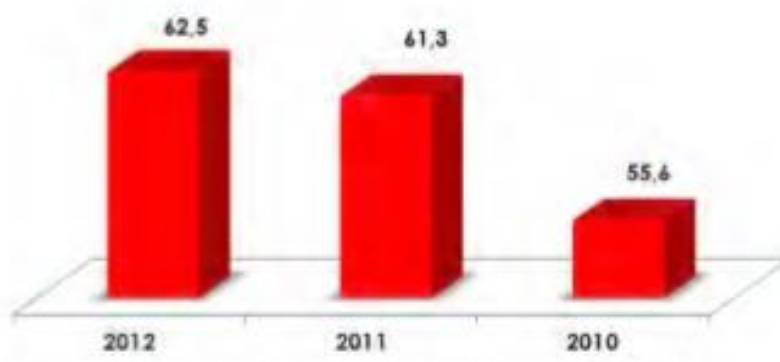


Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2012<sup>295</sup>

Al eje cuatro que es directamente el eje de importancia de esta investigación establece una nota promedio de las municipalidades de 62,5 de 100 puntos posibles. Por ende, una nota deficiente principalmente contrastada en los miles de kilómetros en estado de lastre y tierra del país para esos años, *“la calificación promedio más baja de este eje se registra en el indicador que evalúa la condición de superficie de ruedo de la Red Vial Cantonal, en el que se alcanzó un 51,5.”*<sup>296</sup>

Asimismo, respecto a años precedentes según el IGM se indica:

#### GRÁFICO NO. 4.c.3. Comparativo IGM 2010-2012



Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2012<sup>297</sup>

<sup>295</sup> Ibid. 14.

<sup>296</sup> Ibid., 3.

<sup>297</sup> Ibid., 7.

Se denota una mejora progresiva en la gestión y ejecución de los recursos para las vías cantonales, no obstante, el mismo continúa siendo deficiente y representa una inadecuada administración de estos. Para la elaboración de este eje se toman en cuenta una serie de factores e indicadores que se desglosan en el siguiente cuadro:

**CUADRO NO. 4.c.4.: Indicadores de evaluación vial 2012**

Indicadores evaluados. Area Gestión Vial.	2012	2011	2010
4.1.1 Grado de cumplimiento de las metas propuestas para mejorar la red vial cantonal	66.2	62.5	50.7
4.1.2 Ejecución de recursos destinados a la red vial	73.3	77.9	81.4
4.1.3 Condición de la superficie de ruedo de la red vial cantonal	51.5	48.1	40.0

Fuente: CGR, índice de Gestión Municipal 2012<sup>298</sup>

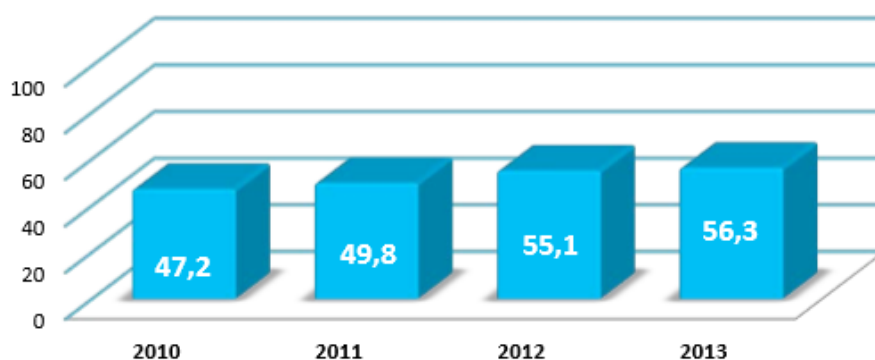
De esta manera, se establece como las municipalidades para el año 2012 encuentran problemas principalmente en la calidad y condiciones de la superficie de ruedo y en el cumplimiento de las metas propuestas por ellas mismas para la RVC. De lo anterior, se denota como la nota promedio obtenida por las Municipalidades en la condición de superficie de ruedo de la RVC asciende apenas a 51.5 puntos de 100 posibles y como, a su vez, el grado de cumplimiento de metas para la RVC asciende a una nota de 66,2 de 100 puntos posibles que responde a una leve mejora cercana a los 4 puntos respecto al año 2011.

### c.3.2 IGM 2013

Las municipalidades para el año en detalle alcanzaron una nota promedio de 56,3 puntos según datos del IGM, lo cual representa una mejora de apenas 1,2 puntos, un ascenso progresivo que porcentualmente refleja poco avance en el análisis de las notas promedio obtenida de los últimos 3 años:

<sup>298</sup> ibid. 7.

#### GRÁFICO NO. 4.c.5. Comparativo de IGM 2010-2013



Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2013<sup>299</sup>

Por otra parte, el IGM indica anualmente la nota promedio obtenida por las municipalidades tras el análisis de los 4 ejes que toma el mismo para la evaluación integral de los Gobiernos Locales, en dicho análisis el eje 4 corresponde exclusivamente al estudio de la gestión vial de las municipalidades y todo lo pertinente a la ejecución de recursos y cumplimiento de metas propuestas de la RVC. De tal forma, la nota promedio obtenida para dicho año se menciona a detalle en el siguiente gráfico:

#### GRÁFICO NO. 4.c.6. Índice de Gestión Municipal 2010-2013



Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2013<sup>300</sup>

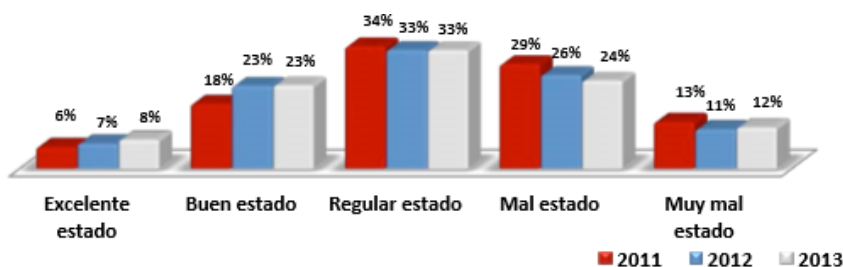
Aquí se denota una mejora porcentual importante en la gestión de los servicios económicos respecto al año 2010, aunque los mismos no representan una nota pertinente

<sup>299</sup> Contraloría General de la República, "Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2013." (San José, Costa Rica: 2014). 4 consultado el 25 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2013.pdf>

<sup>300</sup> ibid. 5.

a la exigencia requerida para la adecuada atención de las vías cantonales, siendo que para dicho año se reporta una nota promedio de 51,81 en la condición de la superficie de ruedo lo cual denota un estado deplorable de las calles cantonales como se muestra en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO NO. 4.c.7. Comparativo de estado de condición de superficie de calles 2011-2013**



Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2013<sup>301</sup>

Por otra parte, la nota para la gestión vial del año 2013 en promedio es de 63,34 que se desglosa de la siguiente forma:

**CUADRO NO. 4.c.8. Indicadores de evaluación vial 2013**

<b>4 Gestión de Servicios Económicos</b>	<b>63,34</b>
4.1 Gestión vial	63,34
4.1.1 Grado de cumplimiento de las metas propuestas para mejorar la red vial cantonal	69,52
4.1.2 Ejecución de recursos destinados a la red vial	72,53
4.1.3 Condición de la superficie de ruedo de la red vial cantonal	51,81

Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2013<sup>302</sup>

El punto álgido de lo anterior expuesto se encuentra principalmente en la condición de ruedo de la superficie vial y en el grado de cumplimiento de las metas propuestas por las municipalidades en la atención de las vías cantonales que demuestran deficiencias serias

<sup>301</sup>ibid. 8.

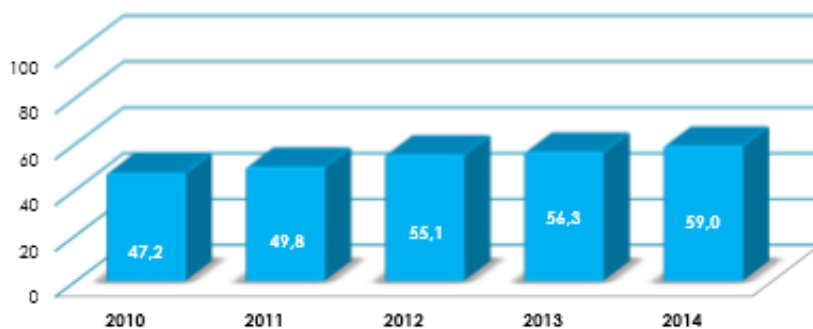
<sup>302</sup>ibid., 8.

en la gestión general de los Gobiernos Locales para hacer frente a una competencia de vital importancia para el desarrollo del país y los distintos cantones.

### c.3.3. IGM 2014

Por su parte el IGM para el año 2014 indica que los Gobiernos Locales alcanzan una nota promedio de 59 lo que representa una mejora puntual de 2,7 respecto al año precedente donde la mejora fue de 1,2 puntos. Lo anterior puede analizarse en mejor detalle en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO NO. 4.c.9. Comparativo de IGM 2010-2014**

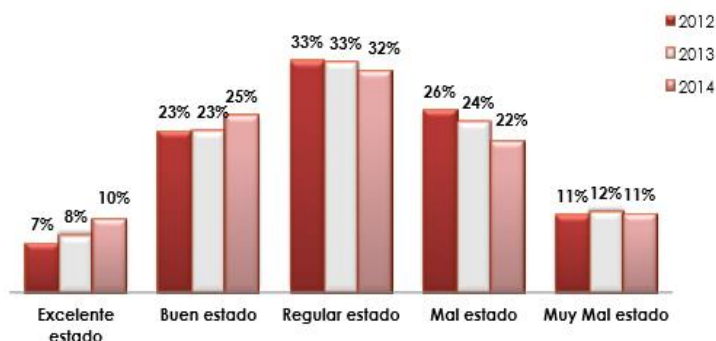


Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2014<sup>303</sup>

No obstante, en relación concreta con la gestión vial municipal el eje 4 indica que la nota promedio obtenida por los Gobiernos Locales para el año 2014 es de 65,7 que representa una mejora de 2,4 respecto al año 2013 pese a que la condición de superficie de ruedo para dicho año mantiene un estado deficiente:

<sup>303</sup> Contraloría General de la República, "Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2014." (San José, Costa Rica: 2015). 14. Consultado el 25 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docswweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2014.pdf>

#### GRÁFICO NO. 4.c.10: Comparativo del estado de superficie de rueda 2012-2014



Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal<sup>304</sup>

Lo anterior, se desglosa propiamente en la nota obtenida por las municipalidades en la gestión vial la cual asciende a 63.34 puntos:

#### CUADRO NO. 4.c.11: Indicadores de evaluación vial 2014

AÑOS	2013	2014	Diferencia
<b>4 Gestión de Servicios Económicos</b>	<b>63,34</b>	<b>65,71</b>	<b>2,37</b>
4.1 Gestión vial	63,34	65,71	2,37
4.1.1 Grado de cumplimiento de las metas propuestas para mejorar la red vial cantonal	69,52	71,28	1,77
4.1.2 Ejecución de recursos destinados a la red vial	72,53	77,81	5,28
4.1.3 Condición de la superficie de rueda de la red vial cantonal	51,81	52,46	0,64

Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2014<sup>305</sup>

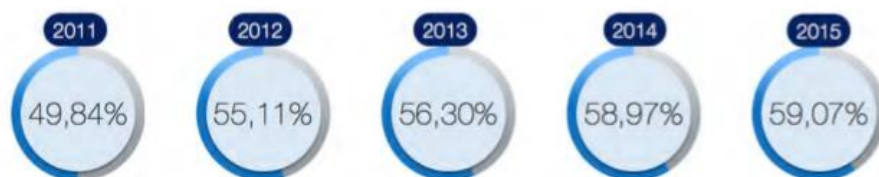
#### c.3.4. IGM 2015

Como se ha indicado el IGM es un instrumento de vital importancia para el análisis de la gestión municipal y el desempeño de los distintos Gobiernos Locales en diferentes ejes para el desarrollo cantonal. En esa línea, se puede indicar que para el año 2015 el IGM reporta que las Municipalidades obtienen una nota promedio de 59,07 lo que representa una mejora ínfima de 0,09 puntos respecto a las notas obtenidas en años precedentes.

<sup>304</sup> Ibid., 17.

<sup>305</sup> Ibid., 17.

### GRÁFICO NO. 4.c.12. Índice de Gestión Municipal 2015



Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2015<sup>306</sup>

No obstante, en estricto apego a lo indicado por el eje 4 de servicios económicos que reúne todo lo relacionado a la gestión vial de las municipalidades, al cumplimiento de las metas propuestas, estado de la superficie de la RVC y los recursos destinados para dicho fin para el año 2015 la nota promedio obtenida asciende en esta casilla a 64,7 puntos que representa un leve descenso de 0,74 puntos con relación al año 2014.

### CUADRO NO. 4.c.13. Indicadores de evaluación vial 2015

	Promedio 2014	Promedio 2015	Diferencia
<b>4 Gestión de Servicios Económicos</b>	<b>65,71</b>	<b>64,97</b>	<b>-0,74</b>
4.1 Gestión Vial	65,71	64,97	-0,74
4.1.1 Grado de cumplimiento de las metas propuestas para mejorar la red vial cantonal	71,28	68,80	-2,48
4.1.2 Ejecución de recursos destinados a la red vial	77,81	72,34	-5,47
4.1.3 Condición de la superficie de ruedo de la red vial cantonal	52,46	56,58	4,12

Fuente: CGR, Índice de Gestión Vial 2015<sup>307</sup>

Lo anterior, mantiene la tendencia de las municipalidades de los años 2010 a 2015 de notas deficientes en el grado de cumplimiento de las metas propuestas por los Gobiernos Locales en la ejecución propiamente de los mismos en la RVC. Las mismas se muestran en el gráfico anterior en los cuales se reduce considerablemente la nota obtenida en dichas casillas.

<sup>306</sup> Contraloría General de la República, Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2015. (Costa Rica: 2016) 14. Consultado el 26 de setiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2015.pdf>

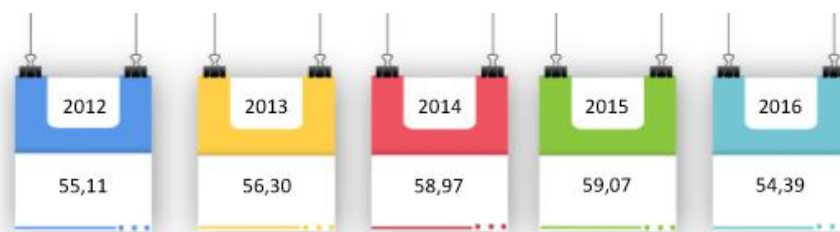
<sup>307</sup> *ibid.*, 18.



### c.3.5. IGM 2016

El IGM para el año 2016 marca un retroceso en la nota promedio obtenida por las 81 municipalidades para dicho año, ya que la misma asciende a 54,39 puntos de 100 posibles, lo que representa una regresión de 4,68 puntos respecto al año 2014. El 2016 representa también el primer año en el que las Municipalidades no obtienen una nota superior al año anterior y pese a la entrada en vigor de la ley 9329 en el año 2015.

**GRÁFICO NO. 4.c.14. Índice de Gestión Municipal 2016**



Fuente: Índice de Gestión Municipal 2016<sup>308</sup>

En relación directa con la gestión vial municipal se indica por el IGM que la nota promedio obtenida por los Gobiernos Locales asciende 56,02 puntos de 100 posibles.

**CUADRO NO. 4.c.15. Indicadores de evaluación vial 2016**

	Promedio 2015	Promedio 2016	Diferencia
<b>4 Gestión de Servicios Económicos</b>	<b>64,97</b>	<b>56,02</b>	<b>-8,95</b>
4.1 Gestión Vial	64,97	56,02	-8,95
4.1.1 Grado de cumplimiento de las metas propuestas para mejorar la red vial cantonal	68,80	50,37	-18,43
4.1.2 Ejecución de recursos destinados a la red vial	72,34	65,58	-6,76
4.1.3 Condición de la superficie de ruedo de la red vial cantonal	56,58	53,10	-3,48

Fuente: CGR, Índice de Gestión Vial 2016 <sup>309</sup>

<sup>308</sup> Contraloría General de la República, Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2016. (Costa Rica: 2017) 14. Consultado el 26 de setiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2016.pdf>

<sup>309</sup> *ibid.*, 18.

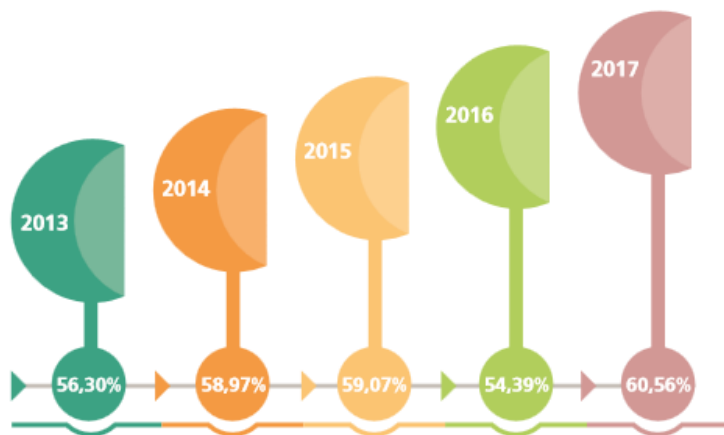
Lo anterior, refleja una serie de datos importantes, principalmente, que el promedio de notas obtuvo una disminución de 8,95 puntos en relación con el año 2015. Seguidamente, se presenta una disminución en el grado de cumplimiento de las propuestas para la mejora de la RVC que pasa de 68,8 a 50,37 puntos.

Finalmente, se presenta una disminución de 6,7 puntos en la nota promedio obtenida respecto al grado de ejecución de los recursos destinadas para la atención de la RVC.

### c.3.6. IGM 2017

Según la información presentada en el IGM 2017 tras la evaluación de las 81 municipalidades para dicho año la calificación promedio obtenida fue de 60,56 puntos de una nota máxima de 100 puntos.

**GRÁFICO NO. 4.c.16. Índice de Gestión Municipal 2013-2017**



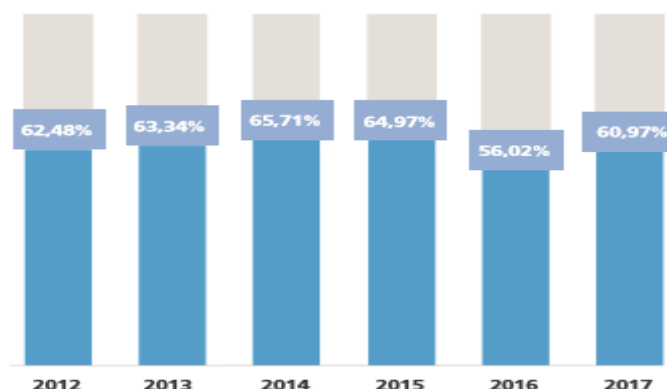
Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2017 <sup>310</sup>

De tal manera, se nota un aumento de 6,17 para el año 2017 respecto al año 2016. No obstante, en lo relacionado exclusivamente a RVC, al grado de cumplimiento de metas

<sup>310</sup> Contraloría General de la República, Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2017. (Costa Rica: 2018) 16. Consultado el 26 de setiembre de 2021, <https://cgfiles.cgr.go.cr/publico/docswb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2017/igm-2017.pdf>

propuestas, uso de recursos y estado de la superficie vial se indica que para el año 2017 una mejora puntual de 4,95 respecto al año precedente:

**GRÁFICO NO. 4.c.17. Nota obtenida según IGV 2013-2017**



Fuente: CGR, Índice de Gestión Vial 2017<sup>311</sup>

No obstante, las Municipalidades obtienen una nota deficiente en la atención de las vías cantonales como consecuencia de múltiples factores, principalmente, aquellos relacionados al grado de cumplimiento de las metas propuestas en materia vial a la ejecución de recursos destinados exclusivamente para RVC y a la condición deficiente de la superficie de las carreteras a lo largo y ancho del país.

**GRÁFICO NO. 4.C.18. Gestión de Servicios Económicos 2017**

	Promedio 2016	Promedio 2017	Diferencia
<b>4 Gestión de servicios económicos</b>	56,02	60,97	4,95
4.1 Gestión Vial	56,02	60,97	4,95
4.1.1 Grado de cumplimiento de las metas propuestas para mejorar la red vial cantonal	50,37	63,85	13,48
4.1.2 Ejecución de recursos destinados a la red vial	65,58	61,49	-4,09
4.1.3 Condición de la superficie de ruedo de la red vial cantonal	53,10	58,41	5,31

Fuente: Índice de Gestión Municipal 2017<sup>312</sup>

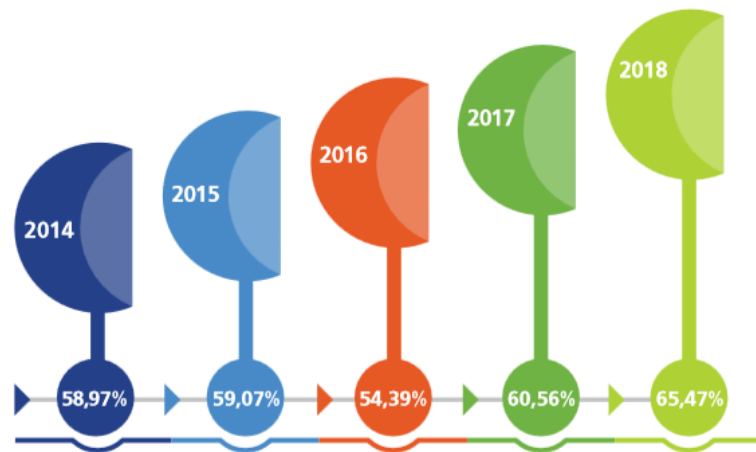
<sup>311</sup> ibid., 21.

<sup>312</sup> ibid., 22.

### c.3.7.IGM 2018

Para el año 2018 el IGM indica que las Municipalidades obtienen una nota promedio de 65,47 puntos lo cual significa una mejora de 4,91 puntos respecto al año 2017.

**GRÁFICO NO. 4.c.19. IGM municipal 2014-2018**

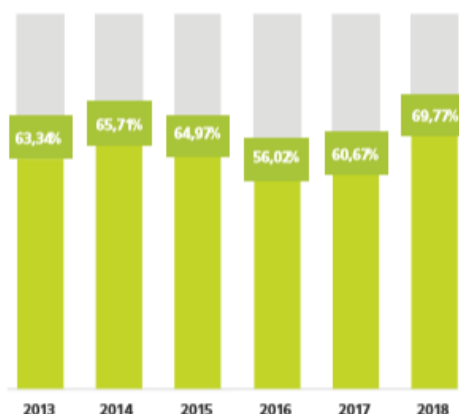


Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2018<sup>313</sup>

En relación con el eje 4 y la gestión vial de las Municipalidades se indica que las mismas obtienen una nota promedio de 69,77 puntos lo cual representa una mejora de 8,87 puntos respecto al año precedente, esto es debido primordialmente a la mejora en la ejecución de los recursos destinados a RVC que pasa de una nota de 61,49 a 78,33 puntos para el año en análisis.

<sup>313</sup> Contraloría General de la República, Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2018. (Costa Rica: 2019). 14. Consultado el 26 de setiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docswb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>

### GRÁFICO NO. 4.c.20. IGM municipal 2014-2018



Fuente: CGR, Índice de Gestión Municipal 2018<sup>314</sup>

El desglose de lo anterior se denota en el siguiente cuadro:

### CUADRO NO. 4.c.21. Indicadores de evaluación vial 2018

	Promedio 2017	Promedio 2018	Diferencia
<b>4 Gestión de servicios económicos</b>	60,97	69,77	8,80
4.1 Gestión Vial	60,97	69,77	8,80
4.1.1 Grado de cumplimiento de las metas propuestas para mejorar la red vial cantonal	63,85	72,89	9,04
4.1.2 Ejecución de recursos destinados a la red vial	61,49	78,33	16,84
4.1.3 Condición de la superficie de ruedo de la red vial cantonal	58,41	61,00	2,59

Fuente: CGR, Índice de Gestión Vial 2018<sup>315</sup>

Lamentablemente para los años 2019 y 2020, la CGR decidió no continuar con la elaboración de tan importante análisis de gestión municipal.

<sup>314</sup> Ibid., 19.

<sup>315</sup> Ibid., 20.

## **CAPÍTULO V: RETOS Y PROPUESTAS DE MEJORA AL FINANCIAMIENTO DE LA RED VIAL CANTONAL.**

La ejecución sobre los fondos para la RVC ha estado en constante mejora respecto a los valores iniciales; no obstante, los Gobiernos Locales enfrentan problemas de índole jurídica, económica, salubre, y de gestión, que ponen en jaque la eficacia y eficiencia del marco jurídico financiero de la RVC.

En este capítulo se describirá primeramente un análisis jurídico sobre el destino específico en favor de la RVC; el cual sentará las bases legales fundamentales que deben ser tomadas en cuenta, ante las posibles intromisiones de la Ley No.9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas; y demás rebajos que se puedan realizar por parte del Gobierno Central. Se fijarán entonces los límites que deben ser resguardados, para el respeto del correcto proceso de descentralización planteado por el constituyente en el artículo 170.

En la segunda parte del capítulo, se detallará el impacto que tiene el COVID 19 en el marco financiero de la RVC. La pandemia ha causado efectos negativos más allá del ámbito de la salud, reduciendo en gran medida la movilidad vehicular y con esto la recaudación del impuesto único a los combustibles.

Seguidamente se examinará el impuesto a la propiedad de los vehículos como posible fuente de la RVC, debido a la problemática financiera existente. En este sentido, se justificará la necesidad de nuevos mecanismos de ingresos para esta red, mediante la distribución más justa de los fondos para la atención de las vías terrestres nacionales; y con el fin de garantizar una mayor competitividad en los índices económicos.

Aunado a lo anterior, esta tesis expone un requerimiento previo a la asignación de nuevos recursos, referente al mejoramiento de la gestión de los Gobiernos Locales sobre los caudales ya asignados. Se planteará la imperante necesidad de los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo en todos los municipios del país, y su constante actualización y debida priorización.

Por último, de la mano con lo anterior, se expondrá la problemática entorno a la capacitación de los múltiples actores que rodean la gestión del marco financiero de la RVC. Se detallará como existen variados mecanismos de adiestramiento, planteados por el marco jurídico institucional costarricense; y se planteará la necesidad de que las personas

involucradas accedan a ellos. Además de impulsar una mejora en la proactividad de los distintos entes involucrados en el proceso de transferencias de competencias.

## **A) EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA RED VIAL CANTONAL FRENTE A LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.**

### **A.1. LOS DESTINOS ESPECÍFICOS:**

#### a.1.1. Concepto

El análisis exhaustivo de la Red Vial Cantonal requiere de un estudio jurídico minucioso de los impuestos con destino específico, puesto que su mecanismo de financiamiento por excelencia, el 22,25% sobre el Impuestos sobre los Combustibles, subyace a través de esta vía.

En este sentido, revierte de especial importancia adentrarnos en su definición; siendo que según la PGR los impuestos con destino específico son aquellos ingresos:

*“destinados por el legislador para financiar la actividad de un determinado organismo. Ese destino puede ser general en el sentido de que está destinado a financiar la globalidad de la actividad del organismo, pero también puede suceder que el legislador destine determinados recursos al financiamiento de una actividad o proyecto concreto de ese organismo. Caso en el cual el legislador ordinario especifica en qué puede gastar el beneficiario del destino los recursos que recibe”<sup>316</sup>.*

La CGR, en el informe técnico del presupuesto nacional del 2018, aclara que estos destinos son: *“(...) asignaciones presupuestarias predefinidas, tanto por la Constitución*

---

<sup>316</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen C-358-2020, 7 de setiembre, 2020”. SINALEVI. Consultado el 16 de diciembre de 2021”, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22266&strTipM=TT](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22266&strTipM=TT)

*Política como por alguna ley, que disponen la realización de un gasto en particular, generalmente en favor de alguna institución pública o grupo de instituciones públicas, y cuyo monto se determina en función de alguna variable de carácter tributario o macroeconómico*<sup>317</sup>.

En este sentido, los destinos específicos son partidas presupuestarias cuya fuente es fija y explícita, mediante los cuales se financian gastos de instituciones o programas políticos del Estado determinados. En esta misma línea las autoras Camacho y Lankester señalan que:

*“Los denominados “destinos específicos” consisten en asignar total o parcialmente ingresos de una determinada fuente (impuestos, cobro por servicios, peajes, entre otros) al financiamiento de determinados gastos. Un concepto más amplio se refiere a predeterminar ciertos gastos aun cuando no se establezca la fuente de financiamiento*<sup>318</sup>.

#### a.1.2. Tipos

Se han establecido doctrinalmente dos tipos de destinos específicos: se encuentran primeramente los constitucionales, los cuales son determinados en alguna norma de la Carta Magna; y los segundos son aquellos nacidos en la Ley, los legales. Sobre estos últimos, a su vez, existen dos tipos, aquellos con una fuente de ingresos determinada para sufragar los gastos del destino establecido, y aquellos que no cuentan con una fuente explícita para su manutención.

Sobre los destinos constitucionales encontramos por ejemplo el artículo 78 de la Constitución Política que asigna un 8% del PIB a la educación estatal. Otro ejemplo lo constituye el 6% de los ingresos ordinarios, establecidos en el artículo 177 de esta norma,

---

<sup>317</sup> Contraloría General de la República, “Informe Técnico: Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2018” (San José, Costa Rica, 2017) ,57, consultado 16 de diciembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/informe-tecnico/2018/informe-tecnico-2018.pdf>

<sup>318</sup>Edna Camacho y Valerie Lankester, “Evaluación de los Destinos Específicos del Gasto del Gobierno Central”, San José, Costa Rica: 2014, 7, consultado 16 de diciembre de 2021, <https://www.academica.or.cr/wp-content/uploads/2017/05/Evaluacio%CC%81n-de-los-destinos-especi%CC%81ficos-del-gasto-del-Gobierno-Central.pdf>



en favor del Poder Judicial. Estos son ejemplo de destinos específicos con rango constitucional.

Con respecto a los otros dos, es importante recapitular los citados por Rodríguez Garro en su informe final para el Estado la Nación 2018, en los cuales menciona una serie de ejemplos al respecto:

*“En los últimos años dos casos han sido ejemplos de destinos específicos creados con fuente de financiamiento: la Ley No. 8683, “Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de los Programas de Vivienda”, en cuyo artículo 1 se crea un destino específico a favor de financiar los programas de vivienda del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), y la Ley No. 8720, “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”, que en los artículos 13 y 22 se establece el financiamiento al Poder Judicial del programa de protección de víctimas y testigos mediante una reforma del numeral 1 del inciso c) del artículo 23 de la LISR.(...) Los otros casos han tendido a redistribuir rentas existentes, sin considerar el uso que se le estaba dando a esos recursos cuando la reforma legal que crea el destino se aprobó”<sup>319</sup>.*

### a.1.3. Características

Siguiendo las líneas de las autoras Camacho y Lankester (2014) los destinos específicos pueden adoptar una serie de características:

- Fuente de ingreso determinada o indeterminada: los destinos específicos como se mencionó anteriormente, pueden nacer con una fuente particular de ingresos que sufrague los gastos hacia los cuales apunta la partida; y esto se logra, como bien lo

---

<sup>319</sup> Fernando Rodríguez Garro, “Decimotavo Informe Estado De La Nación En Desarrollo Humano Sostenible, Informe Final: Evolución de las exoneraciones fiscales y los destinos específicos de impuestos en los últimos 20 años”(San José, Costa Rica:2018), 37, consultado el 16 de diciembre, 2021, [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/312/266.%20Evoluci%3fb3n%20de%20las%20exoneraciones%20fiscales%20y%20los%20destinos%20espec%3f%adficos%20de%20impuestos%20en%20los%20%3fbaltimos%2020%20a%3fb1os\\_XVIII%20Informe%20Estado%20de%20la%20Naci%3fb3n%20en%20Desarrollo%20Humano%20Sostenible\\_Libro%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/312/266.%20Evoluci%3fb3n%20de%20las%20exoneraciones%20fiscales%20y%20los%20destinos%20espec%3f%adficos%20de%20impuestos%20en%20los%20%3fbaltimos%2020%20a%3fb1os_XVIII%20Informe%20Estado%20de%20la%20Naci%3fb3n%20en%20Desarrollo%20Humano%20Sostenible_Libro%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

citan las autoras, en “predeterminar el monto que se desea asignar a un gasto, usualmente con base en una regla numérica sobre una base de cálculo: un porcentaje del PIB, del ingreso de un determinado impuesto u otra fuente de ingreso, del gasto, entre otros”<sup>320</sup>. Lamentablemente, como se ha expuesto, existen destinos específicos sin una fuente de ingreso nueva creada, lo que ha generado en gran medida el faltante de recursos y la rigidez en nuestro presupuesto público.

- Generalmente se establecen por tiempo indefinido: el motivo que genera la necesidad impositiva no es revisado con el pasar del tiempo, sino que los instrumentos legales generalmente no establecen un periodo o plazo final para la existencia del destino específico.
- Los grados de vinculación son inexistentes en la mayoría de los casos: según lo establecen estas autoras, el beneficio que recibe el contribuyente por el cual se financia el destino específico, es generalmente bajo o nulo. En este sentido mencionan que existen algunas excepciones como “el impuesto a los combustibles que se destina al mantenimiento de la red vial nacional y municipal por medio del CONAVI, el impuesto de salida del territorio nacional que se destina al Consejo Técnico de Aviación Civil, o los ingresos por confección de documentos migratorios que se destinan a la Dirección de Migración”<sup>321</sup>.
- Diversas leyes asignan un determinado monto al mismo destino: esta característica provoca una difusión en el financiamiento de la actividad, dificultando la evaluación de los rendimientos y de la transparencia en el manejo de los fondos. En este sentido, se indica como ejemplo, el caso del Patronato Nacional de la Infancia el cual recibe montos de los ingresos por el impuesto sobre la renta y también parte de los recursos generados por el impuesto a los licores, cervezas y cigarrillos.
- Un mismo cuerpo legal puede asignar múltiples destinos específicos sobre una misma fuente: en el marco legal costarricense se da el caso también que una ley, o varias de estas, asignan porcentajes de un mismo impuesto a diferentes destinos específicos. Este es el caso del impuesto sobre la renta que distribuye sus dividendos en destinos específicos para el PANI, el FEES, las asociaciones de desarrollo comunales, entre otras.

---

<sup>320</sup> Camacho y Lankester, 7.

<sup>321</sup> Ibid.

- Las instituciones o programas hacia los cuales se destina son de índole variada: en este sentido se indica que existen multiplicidad de fines con los destinos; por ejemplo, existen algunos enfocados en el área social, otros con fines ambientales, municipales, etc.

## A.2. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DE DESTINOS ESPECÍFICOS:

Debido a la protección constitucional de ciertos destinos específicos y al incumplimiento en el giro íntegro de los recursos, se han establecido históricamente múltiples acciones de inconstitucionalidad y recursos de amparo en esta materia, creando una amplia jurisprudencia por parte de Sala constitucional sobre los impuestos con destino específico. La posición de este ente ha estado en constante cambio, esto por la complejidad del fondo y la variación del contexto social-económico sobre el cual se desenvuelven los destinos específicos

Primeramente, la postura original de Sala Constitucional sobre los destinos específicos se caracterizaba por desligar al legislador presupuestario del legislador ordinario, no siendo el primero subordinado del segundo, exceptuando los casos en que los montos que estuvieran resguardados en la Constitución Política; en este sentido, la sentencia 5754-1994 de Sala Constitucional indica lo siguiente:

*“Pero lo que ocurre con los ingresos, no es operativo -como regla general- en el caso de los gastos. En esta última hipótesis, el legislador es libre e innovativo (salvo por lo que hace a los llamados “fondos atados” que tienen origen constitucional). No está, pues, subordinado a la ley no presupuestaria que al concebir rentas corrientes pretende afectar éstas, por anticipado, a un destino específico”<sup>322</sup>.*

Posteriormente, la Sala Constitucional amplió la anterior postura determinando que el Poder Ejecutivo no tiene la obligación de desembolsar la completitud de las partidas asignadas en una ley de presupuesto, puesto que este, según las funciones que la Constitución Política le atribuye, no está obligado a realizar dicho giro; y el que una partida

---

<sup>322</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: Resolución N°05754 - 1994, 14:54 horas” Expediente: 92-000828-0007-CO, Nexus: considerando IV, Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81178>.

se encuentre prevista, no genera ninguna especie de derecho subjetivo para ningún acreedor. En consecuencia, la sentencia 513 – 1995 de este Tribunal señala que:

*“III) No debe perderse de vista que las partidas específicas son una liberalidad legislativa, a cargo de la Hacienda Pública y precisamente por ello, de manera alguna pueden asimilarse a las obligaciones que previamente han sido aceptada por el Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus funciones activas típicas, o las declaradas en sede judicial. La Sala estima que el obligar al Poder Ejecutivo a realizar un pago que no se encuentra en los supuestos que prevé el artículo 122 constitucional, sin permitirle hacer valoraciones generales de oportunidad y conveniencia para la Hacienda Pública, implicaría desconocer la función de administración que constitucionalmente le es propia. IV) Además, por la misma naturaleza de la Ley de Presupuesto, la Sala no puede admitir que la simple previsión en ella de una partida específica para un determinado beneficiario haga a éste acreedor de un derecho subjetivo y que el Poder Ejecutivo, sin causa alguna reconocida, este automáticamente obligado a desembolsar el monto destinado. Como bien lo indica la Contraloría General de la República en su informe a la Sala, la autorización legislativa de un gasto no conlleva que la previsión presupuestaria tenga que agotarse íntegramente y la administración, de acuerdo con sus prioridades, comprometerá los recursos con que efectivamente cuente. En efecto, durante un ejercicio presupuestario, en leyes posteriores, la misma Asamblea Legislativa estila modificar las partidas específicas y hasta alterar el destino de las que se encuentran pendientes de pago y todo ello sería inadmisiblesi se concluyera que los beneficiados por el simple hecho de haber sido incluidos en esa condición en el Presupuesto Nacional tienen un derecho subjetivo al pago del monto previsto”<sup>323</sup>.*

La resolución 514-1995 del órgano máximo constitucional, igualmente menciona la liberalidad de la cual goza el Poder Ejecutivo en la ejecución de los gastos destinados en Leyes de presupuesto:

*“IV).- El concepto de "autorización presupuestaria", presupone la obligación de la Administración de recaudar los ingresos, mientras que no es forzoso utilizar*

---

<sup>323</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de amparo: Resolución N°00513 - 1995, 11:42 horas” Expediente: 93-007766-0007-CO, Nexus: considerando III y IV, Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-99917>.

*íntegramente los montos de los gastos. Además, por la misma naturaleza de la Ley de Presupuesto, la Sala no puede admitir que la simple previsión en ella de una partida específica para un determinado gasto o beneficiario, según sea el caso, transforme al objeto en una ineludible obligación de hacer o haga al beneficiario acreedor de un derecho subjetivo y que el Poder Ejecutivo, como consecuencia y sin causa alguna reconocida, esté automáticamente obligado a desembolsar el monto destinado. Como bien lo indica la Contraloría General de la República en su informe a la Sala, la autorización legislativa del límite del gasto no conlleva que la previsión presupuestaria tenga que agotarse íntegramente y la administración, de acuerdo con sus prioridades, comprometerá los recursos económicos con que efectivamente cuente, durante todo el proceso de ejecución del presupuesto. En efecto, es una realidad que durante un ejercicio presupuestario, mediante leyes posteriores, la misma Asamblea Legislativa estile modificar las partidas presupuestarias, incluyendo las partidas específicas y hasta alterar el destino de las que se encuentran pendientes de pago, y todo ello sería inadmisibile si se concluyera que los beneficiados, por el simple hecho de haber sido incluidos con tal condición en el Presupuesto de la República, adquieren automáticamente el derecho subjetivo al pago del monto previsto<sup>324</sup>.*

Hasta ese momento, la Sala estimaba que el legislador presupuestario no se encontraba subordinado al ordinario, ni que el Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones debía necesariamente ejecutar las partidas de gasto dispuestas en la Ley de Presupuesto.

Posteriormente el criterio cambia en 1999 mediante resolución 9317 – 1999, en donde se postula la idea contraria a la anterior, el legislador presupuestario se encuentra sometido al ordinario, esto por razones del principio de caja única:

*“De lo anterior se desprende claramente que el legislador presupuestario no puede variar el destino de los fondos a los que el legislador ordinario señaló uno previamente. Asimismo, que, en cumplimiento del principio de caja única, que se*

---

<sup>324</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de amparo: Resolución N°00514 - 1995, 11:45 horas” Expediente: 93-007766-0007-CO, Nexus: considerando IV, Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-99918>.

*desprende del artículo 185 de la Constitución, tales recursos deben ser incluidos en el presupuesto ordinario de la República*<sup>325</sup>.

En el año 2002 se vuelve a la tesis de los años anteriores, señalando la no sumisión del legislador presupuestario al ordinario, exceptuando aquellos montos llamados “atados”. En este sentido dicho Tribunal Constitucional expuso mediante resolución 4884-2002 que:

*“(…) la Sala no puede admitir que la simple previsión en ella de una partida específica para un determinado beneficiario haga a éste acreedor de un derecho subjetivo y que el Poder Ejecutivo, sin causa alguna reconocida, esté automáticamente obligado a presupuestar y desembolsar el monto destinado; que la autorización legislativa de un gasto no conlleva que la previsión presupuestaria tenga que agotarse íntegramente y que la administración, de acuerdo con sus prioridades comprometerá únicamente los recursos con que efectivamente cuente. Lo que implica una visión más allá del deber por parte del Poder Ejecutivo de presupuestar los destinos específicos no estrictamente en el quantum establecido por ley, sino ajustándolo a la realidad nacional actual y buscando una buena gobernabilidad. El legislador ordinario, tiene competencia para crear impuestos y asignarles un destino específico, pero ello podría traer el riesgo de una intromisión del legislador ordinario dentro de las facultades del legislador presupuestario, lo que podría convertir una norma dictada por el primero en inconstitucional, salvo en los casos regulados por el artículo 180 párrafo tercero de la Constitución Política, que refiere a los fondos atados*<sup>326</sup>.

Conjuntamente, en esta misma resolución, se añade una importante tesis sobre aquellos destinos que se consignan a programas sociales, excluyéndolos de la capacidad de disposición que tiene el Poder Ejecutivo al respecto. En este sentido, menciona la anterior sentencia, lo siguiente:

*“Resulta procedente aclarar, que todo lo señalado en los considerandos anteriores no implica, en ninguna circunstancia, que deban dejarse sin efecto los programas*

---

<sup>325</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad: Resolución N°09317 - 1999, 10:15 horas” Expediente: 99-007843-0007-CO, Nexus: considerando VII, Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-193858>.

<sup>326</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: Resolución N°04884 - 2002, 14:59 horas” Expediente: 00-004373-0007-CO, Nexus: considerando IV, Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-194689>

*sociales cuyo desarrollo ya ha sido gestado, pues éstos deberán continuar funcionando de acuerdo con las prioridades del Estado y al razonable uso de los recursos públicos. Eficiencia económica y equidad social son sólo separables en los planos teóricos o de política electoral, en la práctica, no hay gobernabilidad democrática sostenible sin ambas. Los servicios de equidad no acompañados de eficiencia económica, no se sostienen en el tiempo y una supuesta eficiencia económica sin orientación social, concentraría la riqueza y generaría violencia social”<sup>327</sup>.*

Posteriormente en el año 2004, se varía nuevamente la tesis al hecho de que, para la Sala, el Legislador Presupuestario se encuentra supeditado a la ley ordinaria, y agrega la tesis sobre la licitud constitucional de los destinos específicos que se vinculan al desarrollo progresivo de los derechos fundamentales. De esta manera, mencionó dicho Tribunal Constitucional en la resolución 14247-2004, lo siguiente:

*“Bajo esta inteligencia, en la medida que los destinos tributarios específicos estén orientados a desarrollar, fortalecer y actuar los derechos fundamentales, sobre todo los de prestación, resultan sustancialmente conformes con el Derecho de la Constitución. Este, desde luego, es un extremo casuístico que esta Sala debe ir definiendo a través del análisis y estudio de cada caso en particular y, en general, de su jurisprudencia. (...) De esta forma, cuando el legislador presupuestario irrespeta –por acción u omisión- lo dispuesto por el legislador ordinario, existe una clara violación al principio constitucional establecido que obliga al legislador presupuestario a respetar el contenido de las leyes con destino específico. Pero, además, en este caso, no solamente se violenta el Derecho de la Constitución respecto de los principios presupuestarios, sino respecto de la protección de derechos fundamentales de aquellos que dependen de estos fondos”<sup>328</sup>.*

Para el año 2011, la Sala en un voto bastante dividido en cuanto a sus diferentes alcances temáticos, retorna la tesis sobre el nulo sometimiento que tiene la ley presupuestaria sobre la ordinaria, exceptuando aquellos “fondos atados” constitucionalmente y aquellos destinados a financiar programas sociales. Para este año, en cuanto a los programas sociales se hace la salvedad de que Poder Ejecutivo deberá

---

<sup>327</sup> Ibid., considerando IX.

<sup>328</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta facultativa de constitucionalidad: Resolución N°14247 - 2004, 14:10 horas” Expediente 04-011690-0007-CO, Nexus: considerando IV, Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-298776>

girar esos montos siempre y cuando la situación fiscal del país lo permita. De la mano con lo anterior, expuso la Sala en su momento mediante resolución 15968-2011:

*“IX.- Dicho lo anterior, mantiene la Sala, por mayoría, que el legislador presupuestario no está vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos “atados” constitucionalmente y aquellos que se destinan a financiar los programas sociales. En relación con los primeros, por imperativo constitucional. En cuanto a los segundos, porque el constituyente originario optó por un Estado social de Derecho, lo que conlleva una vinculación de los poderes públicos a esta realidad jurídica y social. Ergo, en este último caso, el Poder Ejecutivo, en la medida que los ingresos así lo permitan, tiene la obligación de financiar los programas sociales para mantener y profundizar el Estado social de Derecho. Nótese que tanto en Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como en el Protocolo de San Salvador, que adiciona los derechos económicos, sociales y culturales a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se condicionan estos derechos a la disponibilidad de los recursos, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, su plena efectividad (artículos 2 y 1, respectivamente). En vista de la situación fiscal actual es materialmente imposible presupuestar todo lo que le correspondería al Patronato Nacional de la Infancia, así como incluir las transferencias a la Caja Costarricense de Seguro Social a causa de los programas de salud que se transfirieron del Ministerio de Salud a la entidad aseguradora. En consecuencia, por mayoría, considera la Sala que las omisiones apuntadas por los consultantes no infringen la Constitución”<sup>329</sup>.*

Para el año 2013, en un caso relativo a los fondos que le son asignados al Patronato Nacional de la Infancia (caso similar al de la resolución 15968-2011), la Sala instruye un nuevo concepto llamado “*destino social prioritario*”, y en el cual enmarca los fondos del PANI; siendo que entonces que su no asignación esta vez si resultase como inconstitucional, a diferencia de hace dos años. Siguiendo esta línea, la resolución 3691 – 2013 de Sala Constitucional expuso:

*“En la especie, la inactividad reclamada sin duda repercute sobre los intereses y los derechos fundamentales de los menores y las madres, protegidos por el*

---

<sup>329</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa: Resolución N°15968 - 2011, 15:30 horas” Expediente 11-013875-0007-CO, Nexus: considerando IX, Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-530846>.



*Patronato Nacional de la Infancia, según dispone el artículo 55 de la Constitución Política. Se trata de fondos que tienen un destino social prioritario, pues se destinan a la protección de determinados riesgos y contingencias de las personas menores de edad y la familia, propio de un Estado de Bienestar. Bajo este supuesto son aplicables los precedentes citados en el apartado anterior. En este asunto es evidente que la omisión del Ministerio de Hacienda de girar las sumas contempladas en la Ley No. la Ley Orgánica No 7648 del Patronato Nacional de la Infancia, vulnera los derechos fundamentales de los menores de edad y las madres, ya que el mandato constitucional establece que es la institución llamada a su protección, quienes son los destinatarios finales de tales recursos, pues ello imposibilita cumplir sus fines y desarrollar programas de manera óptima al no contar con los dineros que el legislador le proveyó en su ley orgánica, artículo 34<sup>330</sup>.*

Ahora bien, una vez resumido lo anterior, es importante analizar una de las más importantes líneas jurisprudenciales esbozadas en el tema, la resolución No. 19511 – 2018 de Sala Constitucional; la cual corresponde al análisis de la consulta sobre proyecto de Ley que dio vida a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, cuyo expediente fue el No. 20580. En esta resolución se hace un repaso sobre los destinos específicos en cuestión, y su confrontación con la realidad fiscal del país.

La Sala, en la mencionada resolución, realiza un vasto análisis del proyecto de Ley, que pretende la eliminación de una serie de destinos específicos. Parte de un hecho innegable, en cuanto a la crisis financiera que concurre en el país, y en la cual, dicho órgano juega un papel fundamental, puesto que están determinados a garantizar el principio de equilibrio presupuestario y el Estado Social de Derecho. En este sentido menciona la Sala:

*“En este contexto, reviste de especial importancia una interpretación armoniosa del principio de equilibrio presupuestario y el Estado Social de Derecho. La Sala advierte que, para que un Estado Social de Derecho pueda persistir y cumplir sus fines constitucionales y legales, deviene necesario que se efectúe un sano manejo de las finanzas públicas; es decir, de manera inexorable debe existir un equilibrio entre los derechos prestacionales y la solvencia económica estatal, ya que los*

---

<sup>330</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de amparo: Resolución N°03691 - 2013, 15:30 horas” Expediente 11-008621-0007-CO, Nexus: considerando IV, Consultado 10 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-575196>.

*primeros dependen de las posibilidades materiales propiciadas por la segunda, mientras que el sentido de esta última es fortalecer el desarrollo de un sistema político solidario, uno en el que los estratos menos favorecidos de la sociedad encuentren resguardo de su dignidad humana y su derecho a progresar. Dicho de otra forma, el Estado Social de Derecho “ideal” es el Estado Social de Derecho “posible”, contra el que precisamente se actúa, cuando se quebranta el principio de equilibrio presupuestario, toda vez que, a mediano plazo, eso pone en serio riesgo o del todo impide obtener los recursos necesarios para sustentar un Estado Social de Derecho “real”, uno del que verdadera y efectivamente puedan gozar los más vulnerables. Vigilar entonces que no se llegue a caer en una Constitución fallida o de papel, donde los derechos prestacionales de rango constitucional no puedan ser efectivos, es tarea fundamental de esta Sala, estrictamente dentro de lo que el marco de sus competencias se lo permite”<sup>331</sup>.*

Sobre la vinculación entre el legislador presupuestario y el ordinario, reconoce la no sujeción del primero respecto al segundo, exceptuando los casos de fondos atados y aquellos destinados a programas sociales. Respecto a esto último, hace la salvedad de que, si el legislador lo tiene a bien, sus porcentajes de asignación pueden ser variados siempre y cuando esto responda a una situación financiera; pero que esto deberá hacerse por un cambio legal propio de la arbitrariedad legislativa, buscando como fin último el equilibrio presupuestario:

*“El punto común de los precedentes citados, incluso en el primer asunto (donde a pesar de reconocerse la vigencia del destino específico por ley, se resolvió que el Estado financiara los programas sociales en la medida que su ingreso lo permitiera), consiste en establecer que el legislador presupuestario está vinculado por el ordinario en cuanto a respetar los fondos que por ley ya se encuentran destinados a financiar los programas sociales. Sin embargo, no se debe olvidar que desde el 2001 y sin que se haya variado de criterio, amén de reconocer la obligatoriedad del Ministerio de Hacienda de girar los destinos específicos legales al PANI, la Sala a la vez vino a establecer que como los compromisos económicos del Estado son múltiples pero los ingresos son bastante limitados, si se estimare conveniente resultaría constitucionalmente viable desplegar reformas legales a fin*

---

<sup>331</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa: Resolución N°19511 - 2018, 21:45 horas” Expediente 18-016546-0007-CO, Nexus: considerando IV, Consultado 10 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-894553>.

*de ajustar la distribución de los ingresos a las posibilidades reales de la economía nacional. (...) De los precedentes expuestos, se observa que la Sala, si bien afirma la vinculatoriedad del legislador presupuestario con respecto al ordinario en lo concerniente a los destinos específicos de programas sociales, no menos cierto es que en forma simultánea insta a las Autoridades a que planteen reformas legales a fin de ajustar la distribución de los ingresos según lo permitan las posibilidades reales de la economía nacional, lo cual no es otra cosa más que una invitación a actuar de conformidad con el principio del equilibrio presupuestario contenido en el ordinal 176 constitucional, cuando dispone: “En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.”<sup>332</sup>*

Ahora bien, el proyecto de ley llevaba consigo un artículo 15 bastante controversial, puesto que permite al Gobierno de la República recortar destinos específicos legales, cuando la deuda externa del país supere el 50% del PIB nominal. Dicha norma fue puesta en entredicho frente a destinos específicos de programas sociales como el de FODESAF. La Sala reconoció plenamente la protección que programas sociales de este calibre debía de tener, no obstante, plantea una excepción; y es en aquellas situaciones en las cuales principios constitucionales como el de razonabilidad y equilibrio presupuestario se pusieran en grave peligro, irrespetando lo pactado por el artículo 176 de la Constitución Política. De la mano con lo anterior, menciona la Sala:

*“Precisamente, el numeral 15 del proyecto propuesto constituye una modalidad del desarrollo legal de este postulado constitucional, tendente a mantener el equilibrio presupuestario del país. En este sentido, el Tribunal destaca que el empleo de dicha regla únicamente sería posible, cuando la deuda del Gobierno Central superare el 50% del PIB nominal. Es decir, la norma supone, para su aplicación, una condición ineludible, que de modo estricto se encuentra vinculada con el nivel de endeudamiento del Gobierno Central. Entonces, en aras de paliar un “desequilibrio” presupuestario, se torna razonable la aprobación de reglas fiscales, como la aludida en el sub iudice, a fin de que el país retorne a una situación acorde con las normas constitucionales antes citadas y el principio del equilibrio fiscal, siempre que en ese ejercicio se respeten los límites infranqueables del orden constitucional, entre ellos el principio de solidaridad. Si se pretendiera argüir que, independientemente de la condición económica del país, el Estado se encuentra*

---

<sup>332</sup> Ibid., considerando V54

*en la obligación de girar todos los destinos específicos legales, entonces de manera irremediable se incurriría en una vulneración del numeral 176 de la Constitución Política, pues se pondrían los destinos específicos por encima del equilibrio financiero del Estado vaciando de contenido al último. Ahora, no se trata de que el principio del equilibrio presupuestario esté por encima de otros principios, derechos y valores constitucionales. De lo que se trata más bien es de efectuar un ejercicio de optimización de los diversos elementos constitucionales en juego. Dentro de este marco, si comprendemos que el Estado Social de Derecho, instituto que también es principio constitucional, puede verse lesionado de manera seria cuando una crisis fiscal particularmente grave amenaza la sostenibilidad financiera del país y, con ello, el financiamiento de sus prestaciones con fondos públicos, entonces se advierte con facilidad la necesidad de ponderar tal principio con el del Equilibrio Financiero y, a partir de tal ejercicio, configurar una respuesta jurídica que, sin vaciar de contenido al Estado Social de Derecho, asegure su sostenibilidad y supervivencia”<sup>333</sup>.*

En conclusión, la posición actual de la Sala Constitucional se resume en:

- El legislador presupuestario no se encuentra vinculado al ordinario, exceptuando aquellos casos referentes a fondos atados constitucionalmente y a los programas sociales.
- Sobre los destinos a programas sociales, estos podrán ser variados mediante ley ordinaria, y serán respetados siempre y cuando la realidad fiscal del país permita una armoniosa concordancia entre estos y los principio de razonabilidad y equilibrio presupuestario.
- El Poder Ejecutivo no se encuentra obligado a girar la totalidad de las partidas consignadas en el presupuesto nacional, exceptuando nuevamente los fondos atados, y los programas sociales.

---

<sup>333</sup> Ibid.

### A.3. EL DESTINO ESPECÍFICO PARA LA RVC:

La RVC goza del financiamiento del 22,25% del impuesto único a los combustibles, establecido en la Ley No. 8114. No obstante, es importante clasificar dicho destino específico, para con esto determinar el grado de protección del cual se beneficia. Resulta primeramente importante traer a colación el artículo 170 de nuestra Carta Magna:

*“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. 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”<sup>334</sup>.*

Del anterior artículo se destaca una visión del constituyente hacia la descentralización, reivindicando política, jurídica y económicamente un ente de vital importancia para el desarrollo comunal del país. Los Gobiernos Locales adquieren autonomía y un papel preponderante en el quehacer público, tal que se le pretende asignar para su administración un mínimo del 10% de los ingresos totales anuales.

En este sentido, y con el fin de garantizar un correcto traslado de competencias, el constituyente decidió designar en la Ley, la determinación de las funciones a transferir y la distribución de los montos necesarios para su satisfacción; no obstante, decidió blindar este proceso desde el rango constitucional, estableciendo un 1,5% sobre los ingresos ordinarios, que las leyes de transferencia, a priori aprobadas anualmente, debían traer consigo hasta

---

<sup>334</sup> Asamblea Constituyente. Constitución Política de Costa Rica, art 170.

que alcanzase el 10% mínimo constitucional que requiere este proceso de descentralización.

La ley No.9329 vino a darle contenido a dicho proceso de transformación estatal, asignándole una partida específica a la competencia sobre la RVC, y definiendo el contexto sobre el cual sería atendida. De la mano con lo anterior, la ley No.9329 reforma el artículo quinto de la Ley No.8114, para proveer el 22,25% sobre los ingresos del impuesto a los combustibles. Indica entonces el artículo 12 de la ley No. 9329:

*“ARTÍCULO 12.- Reforma de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias*

*Se reforma el artículo 5 de la Ley N°8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:*

*"Artículo 5.- Destino de los recursos*

*Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un cuarenta y ocho coma sesenta por ciento (48,60%) con carácter específico y obligatorio para el Ministerio de Hacienda, el cual, por intermedio de la Tesorería Nacional, se lo girará directamente a cada una de las siguientes instituciones: (...) b) Un veintidós coma veinticinco por ciento (22,25%) a favor de las municipalidades para la atención de la Red Vial Cantonal, monto que se destinará exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación. Una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se utilizarán para construir obras viales nuevas de la Red Vial Cantonal”<sup>335</sup>.*

El destino específico que recae sobre el impuesto a los combustibles, en favor de los Gobiernos Locales para la atención de la RVC tiene entonces un origen jurídico bastante particular, puesto que la competencia y los montos son asignados vía legal, pero existe una protección de rango constitucional sobre un mínimo del 1,5% con base en los ingresos ordinarios del Estado. En este sentido, el constituyente estableció un mínimo del 10% para los Gobiernos Locales, dividido en montos de 1,5% hasta alcanzar esa cifra.

Señalado lo anterior hay claridad meridiana, que el destino sobre la RVC es primeramente acorde a la Constitución Política; no obstante, es necesario reconocer el

---

<sup>335</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica. “No.9329: Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, art 12.

grado de respeto que el legislador presupuestario deba tener frente a él en la elaboración del presupuesto nacional. La Sala Constitucional ha reconocido los fondos destinados a la manutención de las redes viales como parte de un derecho humano, el llamado derecho al desarrollo de los pueblos.

Actualmente, el desarrollo de infraestructura responde paralelamente al desarrollo de los pueblos y naciones. Asimismo, la ausencia de infraestructura provoca el efecto adverso, convirtiéndose, en la principal barrera para la potenciación de la economía, tasas de crecimiento, políticas para el desarrollo y calidad de vida de las personas, *“la provisión de una adecuada infraestructura facilita el acceso y el funcionamiento eficaz de los mercados, contribuye al crecimiento equilibrado entre regiones y al aprovechamiento de oportunidades laborales y empresariales”*.<sup>336</sup>

El desarrollo de los pueblos es un derecho contenido en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (en adelante DDD) para el año de 1986 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que se entrelaza fuertemente al sentido de administración y satisfacción de los servicios e intereses locales por las Municipalidades, tema ampliamente desarrollado por la jurisprudencia, donde se indica reiteradamente la importancia del Municipio en la solución de los temas locales que interesan a los administrados, en ese sentido, se ha indicado:

*“(...) corresponde a las Municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional. Además de atender tales servicios e intereses, está claro que las municipalidades están obligadas a velar por los derechos de sus munícipes.”*<sup>337</sup>

De tal manera, los servicios e intereses locales, y el papel de la administración local en la satisfacción de estos, devienen de lo desarrollado por la normativa en la ley No.6227; Ley General de la Administración Pública, donde se desarrolla el concepto de “interés

---

<sup>336</sup> Patricio Rozas y Ricardo Sánchez, *“Desarrollo de la infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual.”* (Santiago de Chile: CEPAL División de Recursos Naturales e Infraestructura, 2012). Consultado el 11 de enero de 2022, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6441/S048642\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6441/S048642_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>337</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa: Resolución N°07598 – 2013, 05 de junio del 2013 a las 2:30 p. m.” Expediente 13-004193-0007-CO, Nexus: considerando IX, Consultado 10 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-572122>

público” como aquel que engloba los intereses particulares de los administrados. Al respecto, la CGR ha manifestado lo siguiente:

*“El interés público, es no solo la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales, sino también el resultado de un interés emergente de la existencia de la vida en comunidad, en el cual la mayoría de los individuos reconocen, también, un interés propio y directo. Esa idea de “interés público” es, pues, la que verdaderamente sustenta y fundamenta todo el derecho administrativo.”<sup>338</sup>*

En esta línea, la DDD, determina en su artículo 8:

*“Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. [...] Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.”<sup>339</sup>*

De tal forma, el desarrollo de los cantones es contemplado por el derecho internacional, en lo relativo a los principios generales de la Organización de las Naciones Unidas los cuales se refieren, según Pérez Luño citado por Paulo César Do Amaral De Pauli, *“al conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad de los seres humanos”<sup>340</sup>*, y con ello a lo concertado por el derecho al desarrollo de la DDD, la cual compromete a los Estados a asegurar el desarrollo de las distintas comunidades, considerándolo un *“derecho inalienable entendiendo este como un desarrollo económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante de toda la población”<sup>341</sup>*.

---

<sup>338</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Resolución N°00592 - 2018”: Expediente 18-000719-1178-LA. Nexus, considerando II: Consultado 10 de abril, 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-903517>

<sup>339</sup> Organización de Naciones Unidas, “Declaración sobre el derecho al Desarrollo, Adoptada por la Asamblea General en su resolución No.41/128, de 4 de diciembre de 1986). ONU, art 8, consultado el 12 de enero de 2022, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>

<sup>340</sup> Paulo César Do Amaral De Pauli, *“DERECHOS DE PERSONALIDAD EN LAS RELACIONES LABORALES Y DAÑO MORAL”*, Tesis doctoral: Facultad de Derecho. Universidad de Burgos. (España, Castilla y León, 2014). 23. Consultado el día 13 de enero de 2022, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38310.pdf>

<sup>341</sup> Organización de Naciones Unidas, “Declaración sobre el derecho al Desarrollo”, preámbulo, párrafo 2, artículos 1.1 y 2.1.



Como se ha desarrollado, la infraestructura vial es el compendio de todas las redes que componen el inventario de vías terrestres de una nación, y por medio de las cuales los países realizan distintas transacciones comerciales propias de aquellas entre consumidores, productores y vendedores; así, como aquellas actividades relacionadas al transporte e interconexión de los pueblos y ciudades.

Desde una óptica económica la infraestructura vial es aquella que facilita la gestión de distintos servicios en relación con la función principal que cumpla como la movilidad de transeúntes o mercancías y con ellos las consecuencias económicas relacionadas como el turismo, seguridad, empleo, competitividad, desarrollo, entre otras tantas.

La infraestructura vial responde a un proceso histórico propio del desarrollo del país en cuanto a la mejora en la calidad de vida de sus habitantes. Las carreteras son piezas fundamentales de la economía de cualquier nación, ya que por las mismas atraviesa día a día, la producción de un país. No obstante, pese a su evidente funcionalidad económica también responde a factores sociales elementales y de calidad de vida, ya que son las carreteras el método más utilizado de transporte que engloba distintos derechos derivados.

De esta manera, el surgimiento de carreteras y caminos como ha sido indicado por la doctrina y la jurisprudencia, son propios de los derechos de cuarta generación, así lo ha manifestado la Sala Constitucional en relación con la transferencia de fondos para la atención de la infraestructura vial y el derecho al desarrollo de los pueblos:

*“Como consecuencia de todo lo expuesto, este Tribunal estima que la omisión del Ministerio de Hacienda al no girarle íntegramente a los órganos y entes mencionados los porcentajes de los destinos tributarios específicos asignados de conformidad con la legislación ordinaria vigente quebranta los derechos al desarrollo del pueblo costarricense, a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a un adecuado reparto de la riqueza y la igualdad en un sentido real y efectivo, lo que se encuentran reconocidos en la Constitución Política y demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos”.*<sup>342</sup>

En la misma línea, el artículo 50 de la Constitución Política define la función del Estado de procurar el mayor bienestar de todos los habitantes, realizando un adecuado reparto de las riquezas, cuestión que en materia vial solo puede lograrse mediante una

---

<sup>342</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Resolución N°2003-2794 de las 14:52 horas del 08 de abril del 2003. 01-000812-0007-CO. Nexus, considerando VIII, consultando el 15 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-256862>

apropiada atención de todas las vías cantonales y nacionales. En este apartado es donde constitucionalmente se define en Costa Rica el derecho al desarrollo de los pueblos. De esta forma, la Sala Constitucional se ha manifestado así:

*“(...) estima esta Sala que dentro de los derechos humanos de la cuarta generación figura el derecho al desarrollo de los pueblos, el cual solamente puede hacerse efectivo si un país cuenta con una infraestructura de comunicaciones terrestres en buenas condiciones, dado que, esta constituye piedra angular para el incremento de la producción de bienes y servicios y, desde luego, para su oportuna distribución y comercialización. Debe tomarse en consideración que de conformidad con el artículo 50 de la Constitución Política es deber del Estado procurar un mayor bienestar de todos los habitantes y un adecuado reparto de la riqueza, todo lo cual se logra, entre otros factores, con una infraestructura vial en buenas condiciones de funcionamiento”<sup>343</sup>.*

Asimismo, el artículo 168 establece la división del territorio nacional a efectos de la administración pública, la cual comprende una división por provincias, cantones y distritos además de las formas legales de crear las mismas. No obstante, el artículo responde a un sentido profundo de descentralización que solo logra ser entendido con el numeral 170 que dota de contenido la división administrativa y territorial, para plantear una de las ideas primordiales de la Constitución, siendo esta, la necesidad de la infraestructura vial; como una herramienta que toda nación utiliza para propiciar y mantenerse interconectada, permitiendo a sus habitantes el fácil acceso a todo el territorio y a una serie de derechos entrelazados *“acceso a la educación, a los servicios de salud, a destinos turísticos, a las tierras cultivables, a centros de producción, a mercados, a los lugares de trabajo, etc.”<sup>344</sup>.*

Este sentido, la división territorial y administrativa, responde también a lo estipulado por el numeral 27 constitucional en cuanto a la libertad de tránsito, debido a que *“Todo costarricense puede trasladarse y permanecer en cualquier punto de la República o fuera de ella, siempre que se encuentre libre de responsabilidad (...)”<sup>345</sup>.* Lo anterior, debe ser entendido más allá de la interpretación lógica del artículo que responde a un sentido de

---

<sup>343</sup> Ibid., considerando VI.

<sup>344</sup> Mario Arce, *“El plan vial y el desarrollo y conservación de la red cantonal”*, (San José, Costa Rica: LANAMME, Programa Infraestructura del Transporte, 2003). 5. Consultado el 16 de enero de 2022, <https://www.lanamme.ucr.ac.cr/repositorio/bitstream/handle/50625112500/412/El%20plan%20vial%20y%20el%20desarrollo%20y%20conservaci%C3%B3n%20de%20la%20red%20cantonal%20-%20Mario%20Arce.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>345</sup> Asamblea Constituyente, *Constitución Política 1949, artículo 27.*

libertad del ciudadano y al derecho que tiene de moverse libremente por el territorio sin ser inquietado por nadie; sino que interpele asimismo a la necesidad de una infraestructura vial que facilite la movilidad de la población por el territorio y las vías terrestres, es decir, cada persona que habite el Estado costarricense debe tener la posibilidad de desplazarse sin que las limitaciones de infraestructura vial le permitan acceder a determinada zona del territorio, o incluso a la propia residencia, limitando con esto el pleno desenvolvimiento de otros derechos entrelazados, como el derecho a la propiedad privada; así se logra observar en distintos recursos de amparo en relación a la imposibilidad de acceso a la propiedad de un ciudadano:

*“Así las cosas, de lo expuesto concluye esta Sala, que actualmente el interesado no tiene acceso a su propiedad, lo cual según se estima lesiona el derecho fundamental reclamado (...) Tal es el caso de este recurso donde se tiene por demostrado que la inadecuada gestión de obras por parte de la Municipalidad recurrida ha producido al parecer una grave e intensa amenaza al disfrute de su derecho fundamental a propiedad privada. Por ello he considerado necesario que la Sala ejerciera su competencia, para comprobar o descartar si las omisiones señaladas, vulneran derechos fundamentales de los administrados, según se indica en el escrito de interposición”.*<sup>346</sup>

Por ende, desde la Constitución y normativas conexas, se indica que el espíritu del legislador responde a una idea de descentralización que pretender servir de canalizador en la mejora de los servicios públicos, entre los cuales destaca la creación de infraestructura vial como elemento clave para el desarrollo de los pueblos. La división política territorial fomenta un mejor manejo y atención de los servicios e intereses públicos, que a su vez responden a derechos humanos fundamentales y la adecuada repartición de la riqueza. La infraestructura vial es pieza fundamental del desarrollo y su adecuada atención facilita el crecimiento económico de los cantones.

El Estado al delegar la competencia exclusiva para la atención de las vías cantonales, delega también la satisfacción de derechos fundamentales derivados, y para los cuales debe contar con los fondos económicos necesarios, así como la correcta gestión y ejecución de estos. En este sentido, en una sentencia reciente (resolución N°26541 –

---

<sup>346</sup>Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, “Resolución N°19950 – 2018, 30 de noviembre de 2018, 9:30 pm”. Expediente: 18-017485-0007-CO. Nexus, considerando IV, consultado el 20 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-894849>

2021), Sala Constitucional reitera un postulado desarrollado en la resolución No. 2006-011761 indicando:

*“La omisión del Ministerio de Hacienda de girar la totalidad de la suma contemplada en el artículo 5 de la Ley N°8114 vulnera los derechos fundamentales de las personas que habitan el Cantón de Coto Brus, quienes son los destinatarios finales de tales recursos, de acuerdo con el artículo 5º ídem, que desarrolla con claridad la forma en que deben ser asignados. De ninguna manera se puede olvidar que en tratándose de los recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales. Además, el principio de anualidad del presupuesto no puede servir de excusa al Ministerio de Hacienda para dejar de girar las cantidades que ha percibido con destino específico, así que no es válido para esta Sala la excusa de que ya el ejercicio económico del 2004 terminó y no procede girar ahora en el 2005 lo que dejó de girarse -y que correspondía girar- en el 2004”<sup>347</sup>.*

De lo descrito anteriormente, podemos concluir que la atención sobre la RVC configura lo que jurisprudencialmente se ha entendido como un “programa social”; resguardados estos frente a las injerencias injustificadas de los legisladores presupuestarios. No obstante, la protección jurídica de estos destinos va más allá.

Como se ha indicado supra, existe una categoría de destino específico particularmente protegida por la jurisprudencia constitucional, los llamados “fondos atados” constitucionales. Son partidas que, por su importancia, el constituyente decidió dejar plasmadas en la Constitución Política, asignándoles un monto fijo y determinado, que se escapa de la voluntad del legislador ordinario y el presupuestario. Al respecto, es la tesis de este trabajo de investigación afirmar que el 1,5% del 10% mínimo que establece el artículo 170 Constitucional, asignado a la RVC, es un “fondo atado” constitucionalmente; y en este sentido, ese margen al menos merece su obligatoria asignación en las leyes de presupuesto nacional.

La Sala en el dictamen mencionado páginas atrás sobre el proyecto de Ley No.20580, “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, dejó entrever la protección

---

<sup>347</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Resolución No. 26541 – 2021, 26 de noviembre de 2021, 9:15 pm”. Nexus, considerando IV, consultado el 10 de febrero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1063014>

antes mencionada, al reconocer, que la Constitución Política establece en su artículo 170 un monto fijo para el proceso de descentralización de funciones hacia los Gobiernos Locales. Señaló este órgano en su momento:

*“Finalmente, cabe advertir que el numeral 55 de la Constitución Política –que atribuye al PANI, como ente autónomo, la protección especial de la madre y del menor– no fija algún porcentaje específico dirigido a tal entidad (como sí sucede con el gasto público en educación estatal -art. 78-, a favor de los partidos políticos -art. 96-, en beneficio de las municipalidades -art. 170- y la asignación dirigida al Poder Judicial -art. 177-)”<sup>348</sup>.*

No obstante, de una reiterada búsqueda del tema, no se ha podido constatar una posición clara al respecto de Sala Constitucional. Sin embargo, dado el cuadro normativo anteriormente expuesto, es que al menos, la RVC cuenta con 1,5% de los ingresos ordinarios del Estado, resguardados por la Constitución Política; y el restante monto, se encuentra bajo el amparo de los llamados “*programas sociales*”, a los cuales determinados destinos específicos apuntan, y la Sala ha considerado como válidos, en cuanto a su respeto por el legislador presupuestario y el Poder Ejecutivo.

#### **A.4. MONTOS ASIGNADOS PARA LA RVC FRENTE A LOS INGRESOS CORRIENTES EN LOS PERÍODOS 2016-2020:**

Resulta pertinente para el estudio realizado, mostrar las cifras de los montos presupuestados para la RVC en favor de los Gobiernos Locales por destino específico de la Ley No.8114 a raíz de la reforma de la ley No.9329. Estas cifras son suministradas por la página oficial del Ministerio de Hacienda, y el período en estudio responde a la entrada en vigor de la Ley No. 9329.

De esta manera, para el presupuesto ordinario del año 2016, la estimación de ingresos asciende a la cifra de ¢4.344.821.402.706; representado el Impuesto a los Combustibles un 10.9% del monto anterior, y un 1.4% sobre PIB, con una cifra de ¢431.000 millones. De ese monto, se destinaron ¢29.372,7 millones a los Gobiernos Locales con el

---

<sup>348</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa: Resolución N°19511 – 2018”. Considerando V.

fin de atender la RVC, representando alrededor de un 0.67% de los ingresos ordinarios del año en cuestión.

En el año 2017 los ingresos ordinarios fueron presupuestados por un valor de ¢4.836.929.701.084 colones de los cuales ¢492.000.000.000 colones son provenientes del Impuesto Único a los Combustibles, esto representa un 10,9% de los ingresos ordinarios totales, y un 1.5% sobre el PIB. Del monto total sobre el Impuesto único a los Combustibles, se destinó ¢79.777,8 millones de colones en favor los Gobiernos Locales para la atención de la RVC, figurando este monto un 1,6% de los ingresos totales anuales presupuestados.

Con respecto al año 2018, los ingresos ordinarios ascienden a ¢5.184.333.334.613 de colones, de los cuales, ¢525.000.000.000 de colones son suministrados por el Impuesto único a los combustibles, lo que representa un 10.9% sobre el total de ingresos ordinarios y un 1.5% sobre el PIB. Se destinaron para este año, un total de ¢109.582,3 millones de colones en beneficio de la atención de la RVC, representando esto un 2,11% de los ingresos ordinarios proyectados.

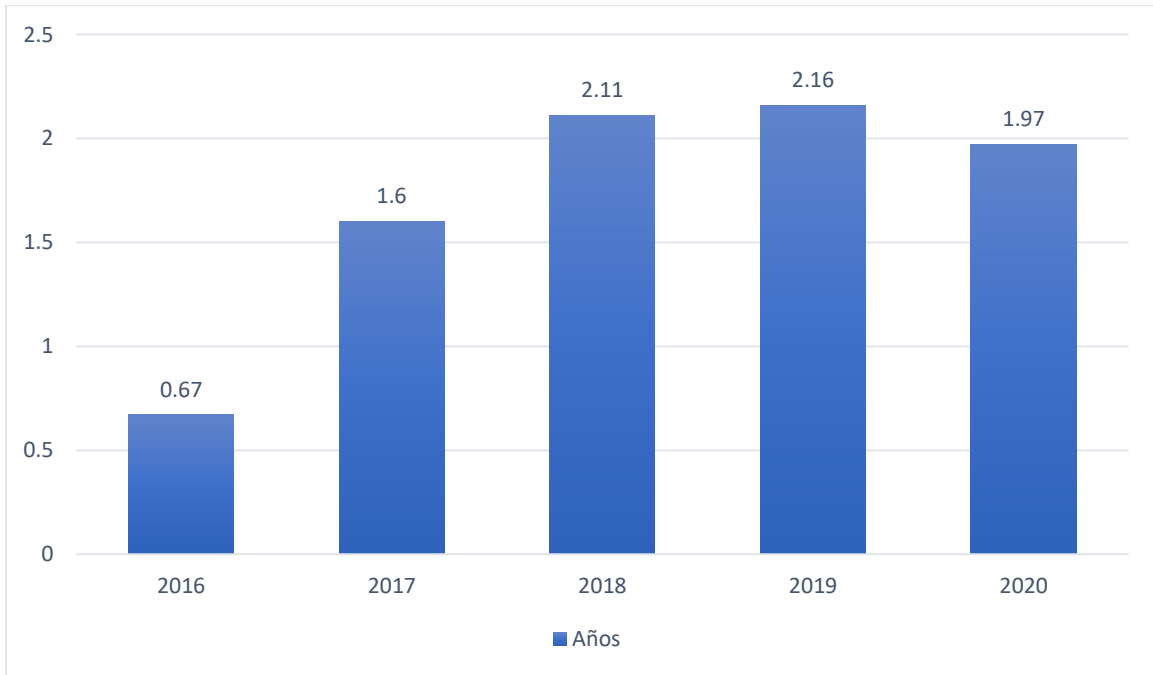
Seguidamente, en el año 2019, se proyectaron ¢5.087.023.472.904 de colones en los ingresos corrientes del Estado. El impuesto único a los combustibles asciende a ¢530.000.000.000 de colones para este presupuesto. Para este presupuesto se asignó ¢110.075,5 millones para la atención de la RVC, representando un 2,16% de los ingresos corrientes del año en cuestión.

Para el año 2020 los ingresos ordinarios alcanzan la cifra de ¢5.458.185.170.025 de colones, de los cuales, ¢535.000.000.000 corresponden al Impuesto único a los Combustibles. En este último año en estudio, se asignó un monto de ¢107.863,9 millones de colones en favor de los Gobiernos Locales para la atención de la RVC, representando el monto anterior un 1.97% sobres los ingresos corrientes del Estado.

De lo anterior, podemos concluir, que el porcentaje mínimo asignado en la Constitución Política se ha respetado al menos en la presupuestación hecha en las Leyes de Presupuesto Nacional.

Es importante resaltar que la Ley No.9329 entró a regir en el 2016, mas, para este año, el presupuesto había sido aprobado con anterioridad, y, por lo tanto, los efectos de esta nueva norma, no le podrían ser aplicados. Por lo tanto, a pesar de no cumplir el 1,5% constitucional, este no era exigible para dicha presupuestación anual.

**GRÁFICO NO. 5.a.1 Porcentaje de participación sobre los ingresos ordinarios de la RVC.**



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Ministerio de Hacienda.

**A.5. EL IMPACTO EN LOS DESTINOS ESPECÍFICOS DE LA LEY NO.9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS:**

**a.5.1. Generalidades de la Ley:**

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas es una norma que gira entorno a cuatro ejes centrales para el “saneamiento” de las finanzas públicas propias del déficit fiscal de la república. Dichas aristas atañen al impuesto sobre la renta, impuesto sobre el valor agregado, la implementación de una regla fiscal para la contención del gasto y la regulación de salarios en el sector público. Este cuerpo normativo nace a consecuencia de unas finanzas públicas en crisis y un gasto público acelerado:

*“El Banco Central proyecta que el déficit financiero del Gobierno Central podría alcanzar un 7.2% del producto interno bruto (PIB) en 2018 y un 7.5% en 2019,*

*mientras que la deuda del Gobierno Central alcanzaría un 53.8% del PIB en 2018 y más de un 58% en 2019. En ausencia de medidas estructurales adicionales para corregir la situación financiera del Gobierno, su deuda seguiría creciendo explosivamente y superaría el 100% del PIB en diez años. La trayectoria creciente del déficit fiscal y de la razón de deuda del Gobierno Central al PIB es, pues, claramente insostenible, y constituye el principal riesgo para la estabilidad macroeconómica del país.”<sup>349</sup>*

Sobre el impuesto al valor agregado, este se establece en el artículo 1, del capítulo I, Título I; creando un gravamen sobre la venta de bienes y servicios en el territorio de la República. Indica entonces esta norma:

*“Artículo 1- Objeto del impuesto*

*1. Se establece un impuesto sobre el valor agregado en la venta de bienes y en la prestación de servicios, independientemente del medio por el que sean prestados, realizados en el territorio de la República (...)<sup>350</sup>.*

Dichos bienes y servicios son gravados en diferentes escalas según la actividad prestada o el bien vendido. La generalidad de bienes tendrán una tarifa del 13%, mientras que existe una tarifa de reducida del 4% para pasajes de vuelos internacionales con destino al país y los servicios de salud privados; una tarifa del 2% para medicamentos, educación privada, primas de seguros personales y las compraventas de bienes de determinados entes estatales relacionados a la educación pública; y por último, un 1% a las ventas e importaciones de productos relacionados a la canasta básica y a la importación o venta local de productos como el trigo, el frijol de soya, sorgo, maíz, entre otros; y también a ciertos productos veterinarios.

Sobre el impuesto a la renta, se introducen una serie de reformas a la Ley No. 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta; dentro de las más importantes podemos citar el cambio en el año fiscal, el cual después de la reforma será de enero a diciembre, así como la incorporación de un impuesto a las rentas de capital y ganancias y pérdidas de capital.

---

<sup>349</sup> El Mundo CR, “Banco Central da criterio favorable a plan fiscal”, El Mundo CR, octubre 18, 2018. Consultado 23 de enero de 2022, <https://www.elmundo.cr/costa-rica/banco-central-da-criterio-favorable-a-plan-fiscal/>

<sup>350</sup> Asamblea Legislativa. “No.9635 Fortalecimiento de las finanzas públicas, 3 de diciembre, 2018”, Sinalevi: art 1, consultado 23 de enero de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720)



En cuanto a la materia de salarios públicos, su principal reforma fue en el ámbito de las retribuciones salariales, como la prohibición, la dedicación exclusiva, la cesantía, entre otros; en los cuales estableció topes específicos sobre el salario base en algunos, y un máximo de 8 en cuanto a cesantía para todos los funcionarios, como puntos destacables.

El Estado es sometido a la llamada “Responsabilidad Fiscal” en el título IV de esta ley, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal. Se propone entonces una “*regla fiscal*” que limita el gasto corriente con respecto a la deuda del gobierno frente al PIB nominal. Este gasto será limitado siempre que ocurran los escenarios fiscales establecidos en el artículo 11 del mencionado título.

En caso de ser cumplidos, no se pondrán actualizar los montos de las pensiones (exceptuando por el rubro de costo de vida), no se podrá suscribir préstamos (excepto aquellos destinados a mejorar la deuda o gastos de capital), el salario base no crecerá, ni los diputados tendrán aumento alguno salarial, esto según se establece en el artículo 13 del título en cuestión; también en caso de que la deuda supere el 50% del PIB nominal, el Ministerio de hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales tomando en cuenta la disponibilidad de ingresos corrientes, la ejecución presupuestaria y el superávit de determinadas entidades.

Resulta importante también resaltar la eliminación de una cantidad considerable de destinos específicos legales. En este sentido, el principal logro de este capítulo, como lo menciona la CGR, es combatir la rigidez del presupuesto nacional, eliminando determinados destinos específicos, y autorizando al legislador presupuestario a modificar destinos ordinarios en determinados casos. Al respecto indicó la CGR:

*“La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas produce una modificación sustancial a la relación entre ley ordinaria-ley presupuestaria desde dos puntos de vista: En primer lugar, derogando determinados destinos específicos creados por ley. En segundo lugar, porque autoriza que la Ley de Presupuesto incida sobre las obligaciones de gasto previstas por ley ordinaria, a efecto de que sean ajustadas conforme las condiciones fiscales del país, para alcanzar el objetivo del equilibrio presupuestario. Así, el Poder Ejecutivo al elaborar el proyecto de presupuesto y la Asamblea Legislativa al aprobarlo pueden ajustar las asignaciones de recursos a que resulta obligado en virtud de leyes que crean destinos específicos, según las condiciones fiscales. De la sujeción estricta a los porcentajes y sumas establecidas por el legislador se pasa a una posibilidad de valoración de los recursos financieros*

*con que se cuenta para dar el contenido a la obligación de gasto que establece la ley, así como otros imperativos de política pública, para en su caso, presupuestar una cantidad menor a la que correspondería en aplicación de esa ley creadora de la obligación*<sup>351</sup>.

Por último, se establece en el Transitorio VI, una amnistía para aquellos deudores de obligaciones fiscales adquiridas antes del 1 de octubre de 2017.

#### a.5.2. La Regla fiscal frente al destino específico para la RVC.

El sistema de financiamiento de la RVC encuentra una disyuntiva de carácter primordial en relación con la entrada en vigor de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la cual planteó, por medio de los artículos 15 y 25 del Título IV, criterios normativos referentes a los destinos específicos y a la posibilidad de realizar recortes a los mismos:

*“ARTÍCULO 15- Destinos específicos. Si la deuda del Gobierno central supera el cincuenta por ciento (50%) del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias.”*<sup>352</sup>

De la misma forma se indica por el numeral 25 de la citada ley:

*“ARTÍCULO 25- Gestión administrativa de los destinos específicos. En el caso de los destinos específicos que no estén expresamente dispuestos en la Constitución Política, o su financiamiento no provenga de una renta especial creada para financiar el servicio social de forma exclusiva, el Ministerio de Hacienda determinará el monto a presupuestar, según el estado de las finanzas públicas para el periodo presupuestario respectivo y los criterios contemplados en el artículo 23 de esta ley.”*<sup>353</sup>

---

<sup>351</sup> Procuraduría General de la República. “Dictamen C-099-2019, 5 de abril del 2019”. Sinalevi: Consultado el 10 de febrero de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21143&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21143&strTipM=T)

<sup>352</sup> Asamblea Legislativa. “No.9635: Fortalecimiento de las finanzas públicas”, art 1.

<sup>353</sup> Ibid., art 25.

La ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas establece puntualmente que el Ministerio de Hacienda presupuestará de acuerdo con la disponibilidad de los recursos con que cuente el Estado para los destinos específicos. Asimismo, la Sala Constitucional ha indicado, de forma irrestricta, el deber del Estado de mantener un “*equilibrio presupuestario*” sin que con ello se afecte al Estado Social de derecho y a la garantía de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente:

*“de manera inexorable debe existir un equilibrio entre los derechos prestacionales y la solvencia económica estatal, ya que los primeros dependen de las posibilidades materiales propiciadas por la segunda, mientras que el sentido de esta última es fortalecer el desarrollo de un sistema político solidario, uno en el que los estratos menos favorecidos de la sociedad encuentren resguardo de su dignidad humana y su derecho a progresar (...).”<sup>354</sup>*

Ahora bien, es preciso traer a colación factores circundantes a la disponibilidad financiera como la finalidad de los recursos transferidos y el objetivo que atienden en el cumplimiento de los derechos fundamentales y especialmente al desarrollo de los pueblos. En ese sentido, citamos lo dispuesto por la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas en el artículo 23:

*“ARTÍCULO 23- Criterios para la asignación presupuestaria. La Dirección General de Presupuesto Nacional realizará la asignación presupuestaria de las transferencias atendiendo los siguientes criterios:*

*a) Las prioridades del Gobierno, según el Plan Nacional de Desarrollo. b) Los compromisos establecidos en la programación plurianual. c) El fin social de la institución beneficiada en la prestación de servicios públicos de beneficio colectivo como juntas de educación, asociaciones de desarrollo y asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunal. d) El cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales. e) La ejecución presupuestaria de los tres periodos anteriores al año de formulación del presupuesto. f) Los recursos acumulados de vigencias anteriores en la caja única del Estado. g) La disponibilidad de recursos financieros. h) Las variaciones en el*

---

<sup>354</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Resolución No. 19511-2018”, considerando IV.

*índice de precios al consumidor. i) El efectivo cumplimiento de los derechos que se pretenden financiar y el principio de progresividad de los derechos humanos. j) Otros criterios que utilice la Dirección General de Presupuesto Nacional en el ejercicio de las competencias constitucionales”.*<sup>355</sup>

Lo anteriormente descrito permite determinar como por medio de la Ley No. 9635 se pueden modificar el financiamiento de aquellos destinos específicos creados por ley ordinaria de la República, posición que ha sido indicada por la PGR y la Sala Constitucional en los últimos años respecto al Ministerio de Hacienda y su obligación de presupuestar y girar montos por concepto de destino específico:

*“No obstante, esa posición ha ido paulatinamente variando en la última década hasta llegar a admitirse que el Ministerio de Hacienda no está obligado a presupuestar ni a girar los montos dispuestos por las normas creadoras del destino específico, salvo cuando se está en presencia de destinos que tienen su origen en la Constitución o bien, que se trata de disposiciones legales que dan efectividad al Estado Social de Derecho. Cambio de criterio que ha conducido a admitir que un destino legal debe ser presupuestado en el tanto en que los recursos alcancen para ello; así, por ejemplo, resolución N. 15968-2011 de 15:30 hrs. de 23 de noviembre de 2011.”*<sup>356</sup>

De esta forma, los artículos 15 y 25 de la ley de fortalecimiento de las finanzas públicas establecen la facultad del Ministerio de Hacienda para presupuestar y girar los montos fijados por ley según criterios de equilibrio fiscal. Sobre ello la PGR ha realizado una serie pronunciamientos en la determinación de lo comprendido por dichos artículos, y sobre los cuales ha mencionado que de ninguna forma *“prohíbe, desautoriza o deroga los destinos específicos creados por norma de rango legal, tal solo flexibiliza la asignación de esos recursos como medida para gestionar de una forma más eficiente y sostenible las finanzas públicas.”*<sup>357</sup>

---

<sup>355</sup> Asamblea Legislativa. “No.9635 Fortalecimiento de las finanzas públicas”, art 23.

<sup>356</sup> Procuraduría General de la República de Costa Rica, “Dictamen 358, 7 de septiembre, 2020.” Sinalevi: Consultado el 10 de febrero de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22266&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22266&strTipM=T)

<sup>357</sup> Procuraduría General de la República de Costa Rica. “Dictamen C-443-2020, 13 de noviembre. 2020. Sinalevi: Consultado el 13 de agosto de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22445&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22445&strTipM=T)

Por tanto, la PGR indica que lo que pretende dicho numeral es la búsqueda de una adecuada flexibilización de la rigidez de las finanzas públicas para con ello aumentar las competencias del Ministerio de Hacienda, primordialmente, cuando la deuda del estado supere más de la mitad del PIB. En la misma línea se menciona:

*“(..) el artículo 15 de repetida cita no supuso una derogación de las normas que crean los destinos específicos, solo autoriza el ajuste proporcional de la correspondiente asignación presupuestaria. En esa medida, retomando lo dicho en el mencionado dictamen C-358-2020, la obligación de gasto creada continuará siendo un factor por considerar en la Ley de Presupuesto, que deberá financiar los destinos en un porcentaje que resulte proporcional a la situación fiscal, salvo que el mismo legislador disponga expresamente la derogación.”<sup>358</sup>*

En resumen, en cuanto aquellos destinos específicos legales, incluyendo los destinados a programas sociales, el Ministerio de Hacienda fue conferido de la potestad necesaria para variar los montos asignados, siempre y cuando esto responda a una situación de crisis fiscal, y específicamente se supere el 50% del PIB nominal como deuda. En este sentido, en la consulta constitucional del proyecto de Ley No. 20.580, la Sala manifestó lo anterior, asegurando que esta Ley era un paso para conseguir el equilibrio presupuestario del artículo 176 constitucional:

*“De los precedentes expuestos, se observa que la Sala, si bien afirma la vinculatoriedad del legislador presupuestario con respecto al ordinario en lo concerniente a los destinos específicos de programas sociales, no menos cierto es que en forma simultánea insta a las Autoridades a que planteen reformas legales a fin de ajustar la distribución de los ingresos según lo permitan las posibilidades reales de la economía nacional, lo cual no es otra cosa más que una invitación a actuar de conformidad con el principio del equilibrio presupuestario contenido en el ordinal 176 constitucional, cuando dispone: “En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables”. Lo anterior es justamente lo que se pretende con el proyecto en cuestión, por lo que, tal y como se menciona líneas arriba, el artículo 15 del proyecto propuesto constituye una modalidad del desarrollo legal de este postulado constitucional, tendente a mantener el equilibrio presupuestario del país, y se ajusta a lo estatuido convencionalmente en los numerales 2.1 del Pacto Internacional de Derechos*

---

<sup>358</sup> Ibid.

*Económicos, Sociales y Culturales y 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", según los cuales se debe procurar la mayor realización posible de tales derechos pero según el máximo de lo que las circunstancias económicas lo permitan”<sup>359</sup>.*

No obstante, en relación con los impuestos con destino específico por norma de rango constitucional, como se ha mencionado líneas atrás, las mismas no pueden ser objeto de recortes ni modificaciones por normas de rango inferior; las normas constitucionales resultan intangibles para el legislador ordinario, siendo la única vía de variación, la reforma mediante el poder constituyente dispuesto en el artículo 195 de la Carta Magna. En este sentido, la Ley No.9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, decidió restringir el margen de acción de la “regla fiscal” a únicamente los destinos específicos legales, sin que, en consecuencia, los fondos atados constitucionales puedan ser alterados.

Con relación al destino específico que recae sobre la RVC en favor de los Gobiernos Locales, se mencionó anteriormente que goza de una particular protección, según es la tesis de este trabajo de investigación; puesto que a pesar de que el mecanismo de transferencia es vía legal, el constituyente decidió plasmar un mínimo porcentual sobre los ingresos ordinarios, que establecen un piso de acción, según el artículo 170 de la Constitución Política. Este 10% mínimo constitucional debía ser alcanzado progresivamente por las leyes de transferencia, a razón de un 1,5% sobre los ingresos ordinarios por cada Ley especial de transferencia.

En este sentido, considera esta tesis, que los montos destinados a la RVC podrán ser afectados por el artículo 15 de la Ley No. 9635 siempre y cuando sus reducciones no infrinjan el 1,5% mínimo garantizado por la Constitución Política y se cumplan los escenarios fiscales mencionados anteriormente y en cumplimiento de los artículos 176 y 180 referentes al límite y la responsabilidad fiscal en la elaboración presupuestaria. No obstante, el artículo 25 de la ley No. 9635, referenciado a la potestad del Ministerio de Hacienda de disponer de destinos específicos legales que no sean concernientes a programas sociales; no resulta aplicable a estos montos, puesto que aun el segmento que se encuentran fuera del margen del 1.5% protegido constitucionalmente, responden a destinos con relevancia social, que garantizan derechos como el de libre tránsito

---

<sup>359</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa: Resolución No. 19511”, considerando V.

contemplado en el artículo 22 de la Constitución Política, y el ya mencionado derecho al desarrollo de los pueblos.

Resulta pertinente para esta tesis evidenciar la postura jurídica anterior, puesto que su reconocimiento es un paso primordial para el fortalecimiento financiero de los Gobiernos Locales en materia de atención de la RVC. Esta noción les permite a las municipalidades defender sus intereses, de injerencias del gobierno central, en los montos que representan un avance en la tan vital descentralización del Estado; misma que el constituyente decidió plasmar en el artículo 170 de nuestra norma máxima.

### a.5.3. Reducciones en los montos transferidos a raíz de la ley No.9635, en el año 2020

El presupuesto anual para el año 2020, es el primero en que la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas es implementada. Para el año en cuestión, ¢535.000.000.000 corresponden al Impuesto único a los Combustible, de los cuales se asignó un monto de ¢107.863,9 millones de colones en favor de los Gobiernos Locales para la atención de la RVC, representando un 20,16%, con un pendiente de 2.09%. Según los datos de la CGR, para el año en estudio, “la deuda del Gobierno Central ha mostrado una tendencia creciente, alcanzando un 58,5% del PIB en 2019”<sup>360</sup>.

Como se ha indicado, a pesar de los rebajos hechos, el monto transferido no infringe el mínimo constitucional del 1,5% garantizado. No obstante, es una realidad que, ante el panorama fiscal del momento, el Gobierno Central se ha encontrado en la necesidad de tomar parte de los recursos para combatir la crisis.

---

<sup>360</sup> Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2020 Situación y Perspectivas”, 7.

## B) DESAFÍOS PARA LA RED VIAL CANTONAL A RAÍZ DE LA CRISIS POR LA PANDEMIA DEL COVID 19.

### B.1. CRISIS MUNDIAL

La pandemia ocurrida por el virus COVID 19 impactó de forma directa e indirecta a la economía mundial, causando múltiples consecuencias en diversas áreas sociales; su paso trajo consigo millones de muertes, desempleo y pobreza. Aunado a una debilitación severa del sector comercial, turístico y de empleabilidad. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al 28 de junio del 2021 las muertes causadas llegaron a cifras exorbitantes:

*“1.260.000 personas habían muerto a causa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en los países de América Latina y el Caribe, en lo que constituye la mayor crisis sanitaria de la historia reciente de la región. Esta cifra equivale al 32% del total mundial de fallecimientos, una proporción casi cuatro veces mayor que la de la población de la región en relación con la población mundial (8,4%). El acceso desigual a las vacunas y a los servicios de salud (tanto de los países como de los grupos sociales) y la aparición de nuevas variantes del virus aumentan la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia y la consiguiente apertura y recuperación de las economías”<sup>361</sup>.*

Un evento histórico que afectó de manera directa a la economía de cientos de países alrededor del mundo, como logra corroborarse en múltiples latitudes del orbe y del análisis de distintos datos como lo demuestra el Banco Mundial que indica como el COVID 19 para el año 2020 ha *“empujado a 88 millones de personas más a la pobreza extrema”<sup>362</sup>*. Sobre

---

<sup>361</sup> Alicia Bárcena, “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, (Santiago de Chile: CEPAL, 2021), 1, consultado el 26 de enero de 2022, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47043/5/S2100379\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47043/5/S2100379_es.pdf)

<sup>362</sup> Banco Mundial, “Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021”. Banco Mundial 7 de octubre de 2020. Consultado el 30 de enero 2022, <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>



el mismo tema el Fondo monetario Internacional describe esta situación mencionando lo siguiente:

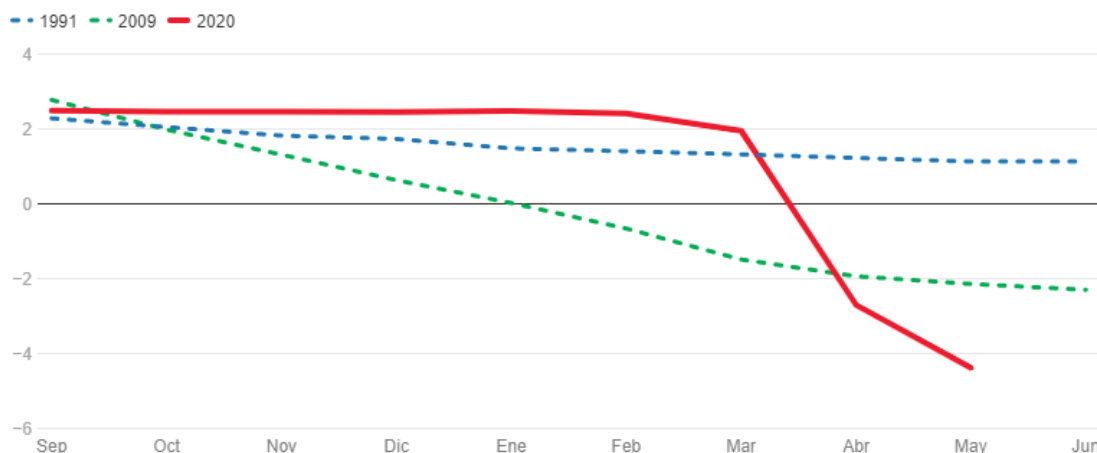
*“El 14 de abril de 2020, el Fondo Monetario Internacional (FMI) declaró que la pandemia por Covid-19 está conduciendo a una recesión peor que la de 1929, proyectando una contracción en el orden del 3,0% en la economía global (FMI, 2020, 14 de abril). Las proyecciones de enero 2020 apuntaban hacia un crecimiento mundial del 3,3% en 2020 y 3,4% en 2021, luego del crecimiento del 2,9% estimado en 2019. 14 en el escenario base, en el que se supone que la pandemia se disipa en el segundo semestre de 2020 y que las medidas de contención pueden ser replegadas gradualmente, se proyecta que la economía mundial crezca 5,8% en 2021, conforme la actividad económica se normalice gracias al apoyo brindado por las políticas públicas. Este acelerado crecimiento del 2021 se presenta en virtud del efecto rebote luego de la fuerte contracción prevista para el 2020 (-3.0% vs 2,9% en 2019). La OCDE había estimado previamente (2020, 01 de abril) que, si el cierre por las medidas de distanciamiento social continúa durante tres meses, sin factores de compensación, el crecimiento anual del PIB podría ser entre 4 y 6 puntos porcentuales más bajo de lo que podría haber sido en ausencia de la emergencia sanitaria por COVID-19. Por su parte, la CEPAL estimó el pasado 19 de marzo una contracción de -1,8% del producto interno bruto regional, lo que podría llevar a que el desempleo en la región suba en diez puntos porcentuales. Esto llevaría a que, de un total de 620 millones de habitantes, el número de pobres en la región suba de 185 a 220 millones de personas; en tanto que las personas en pobreza extrema podrían aumentar de 67,4 a 90 millones.”<sup>363</sup>*

Estas consecuencias son producto precisamente de economías que han debido enfrentar restricciones limitantes al comercio, turismo y salud, para mitigar al máximo los efectos de la pandemia, así lo demuestra el Banco Mundial en el cual se compara los principales efectos de las últimas crisis enfrentadas por el mundo, en fechas de reciente data:

---

<sup>363</sup> Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo-Costa Rica (PNUD-Costa Rica), “EVALUACIÓN ECONÓMICA INICIAL DE LOS EFECTOS DE COVID-19 Y EL ALCANCE DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA EN COSTA RICA Síntesis para la discusión y análisis de políticas”, 14. Consultado el 31 de enero de 2022, <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/evalecon.pdf>

**GRÁFICO NO.5. b. 1. Comparativo de crisis mundiales históricas respecto al COVID 19:**



Fuente: BANCO MUNDIAL <sup>364</sup>

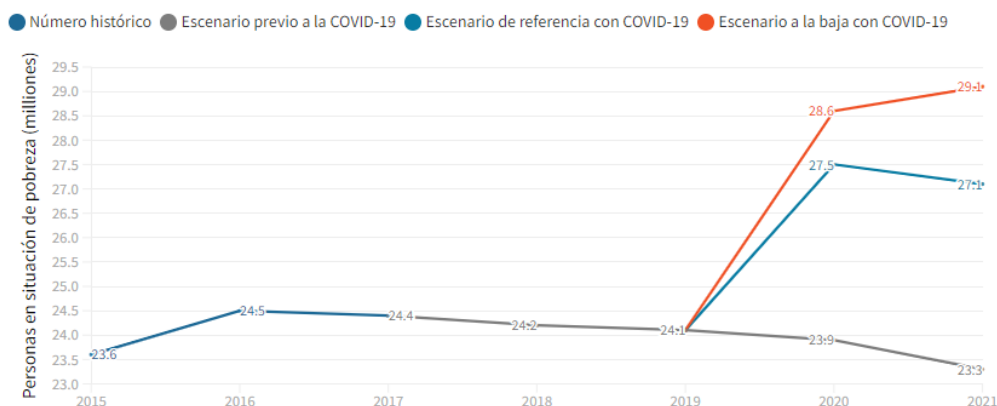
Los datos demuestran, estragos evidentes de una pandemia que generó un desplome de la economía mundial, convirtiéndose en una de las crisis económicas más grandes de las últimas décadas enfrentadas por la humanidad.

### b.1.2. Afectación en Costa Rica

Los efectos económicos de la pandemia COVID 19, como se ha indicado en líneas anteriores, afectaron directamente a la economía mundial incluyendo América Latina y Costa Rica. En esa línea, según datos de la Organización Internacional del Trabajo sobre las proyecciones del PIB producto del COVID 19 para Costa Rica se menciona:

<sup>364</sup> Banco Mundial, “Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos”. Banco Mundial, 14 de diciembre de 2020. Consultado el 30 de enero 2022, <https://blogs.worldbank.org/es/voices/resumen-anual-2020-el-impacto-de-la-covid-19-coronavirus-en-12-graficos>

## GRÁFICO NO. 5.b.2. Aumento de la pobreza a raíz del COVID 19



Fuente: Banco Mundial<sup>365</sup>

De tal forma, logra apreciarse un aumento significativo de la pobreza extrema para América Latina en contraste al escenario previo a la pandemia, incrementando su número a más de 28 millones de personas

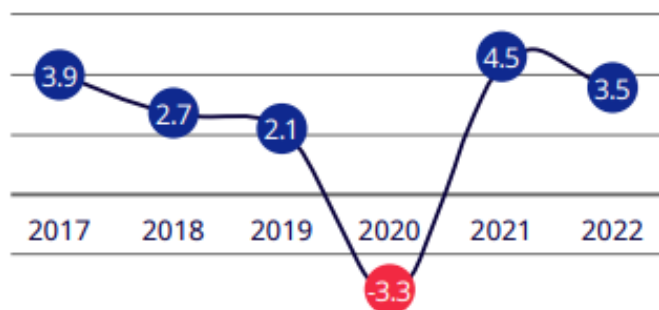
El PIB proyectado a nivel mundial indica un escenario regional complejo, que previamente a la pandemia del COVID 19 presenta datos alarmantes; cuyas cifras se incrementaron con la llegada de la pandemia, acentuando las brechas en relación con la pobreza, desempleo e informalidad. Los datos de la CEPAL mencionan un incremento importante en *“la tasa de pobreza, que alcanzaría el 33,7% en 2020, con un total de 209 millones de personas (22 millones más que las de 2019) y un incremento en la desigualdad en la distribución del ingreso del 2,9% en el índice de Gini.”*<sup>366</sup>

Según datos de la Organización Mundial del trabajo las proyecciones del PIB afectan directamente al gobierno costarricense, como se menciona en el gráfico siguiente:

<sup>365</sup> Ibid.

<sup>366</sup> Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo-Costa Rica (PNUD-Costa Rica), “EVALUACIÓN ECONÓMICA INICIAL DE LOS EFECTOS DE COVID-19 Y EL ALCANCE DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA EN COSTA RICA Síntesis para la discusión y análisis de políticas”, 25.

### GRÁFICO NO. 5.b.3. Proyección del PIB Costa Rica



Fuente: OIT<sup>367</sup>

En resumen, menciona la CEPAL que existen 5 principales componentes que afectaran puntualmente la economía de América Latina y costarricense producto del COVID 19, entre ellas:

- i) *“La disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales y sus efectos. La región depende marcadamente de sus exportaciones, cuyo volumen y valor se reducirán por la recesión mundial. La magnitud del impacto final dependerá de la estructura sectorial de cada país.*
- ii) *La caída de los precios de los productos primarios. Las marcadas caídas de esos precios y el deterioro de los términos de intercambio tendrán fuertes efectos negativos en los niveles de ingreso de las economías latinoamericanas dependientes de esas exportaciones, aunque con diferencias significativas entre ellas. La contracción de la demanda mundial, en particular la de China, uno de los mayores consumidores e importadores de productos primarios, jugará un papel destacado en la disminución de sus precios. A esto se agrega que una crisis geopolítica en el mercado del petróleo llevó a una reducción del 24% de los precios en menos de una semana a principios de marzo de 2020.*
- iii) *La interrupción de las cadenas globales de valor. La disrupción de las cadenas de suministro, comenzando por los proveedores chinos y luego por*

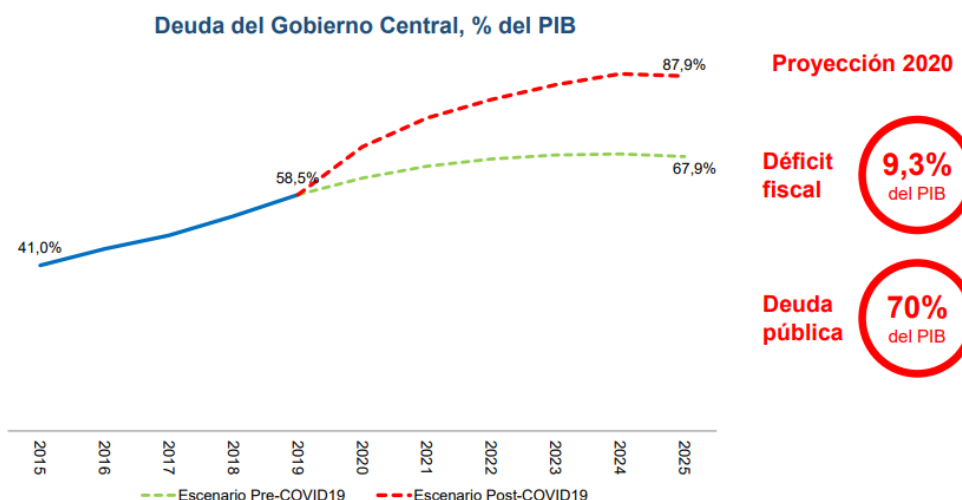
<sup>367</sup> Organización Internacional del Trabajo, “COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Costa Rica”, (OIT, 2021), 1, consultado el 4 de febrero de 2022, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_747046.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_747046.pdf)

la producción europea y estadounidense, afectaría principalmente a México y el Brasil, cuyos sectores manufactureros son los más grandes de la región.

- iv) *La menor demanda de servicios de turismo (...). En particular, los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe pueden ser muy afectados. Si los mayores efectos del COVID-19 se sienten en el segundo trimestre de 2020 y se concretan en prohibiciones o auto restricciones de viajar de tres meses de duración, la actividad turística en el Caribe se contraería un 25%”.*<sup>368</sup>

El impacto del COVID 19 se plasma en todas las latitudes, Costa Rica no escapa de dicha realidad, la cual ha recibido los embates de una crisis que ha causado miles de muertes y un retroceso de la economía costarricense, así lo evidencia los datos arrojados por el Ministerio de Hacienda:

#### GRÁFICO NO. 5.b.4. Impacto del COVID 19 en las finanzas costarricenses



Fuente: Ministerio de Hacienda<sup>369</sup>

Estos efectos provocados por la pandemia COVID 19 conllevó el recorte y ajuste presupuestario del Ministerio de Hacienda en diversos temas, los cuales incluyen a todo el sector municipal que como se ha indicado sufrió de reducciones presupuestarios para la

<sup>368</sup> Alicia Bárcena, “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales”, (Santiago de Chile: CEPAL, 2020), 5. Consultado el 10 de febrero de 2022, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CEPAL-Efectos-economicos-y-sociales-LATAM-S2000264-es.pdf>

<sup>369</sup>

[https://www.hacienda.go.cr/docs/5f6421d9077c4\\_Medidas%20de%20consolidacion%20fiscal%20para%20la%20crisis%20del%20COVID-19.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5f6421d9077c4_Medidas%20de%20consolidacion%20fiscal%20para%20la%20crisis%20del%20COVID-19.pdf)

atención de la Red Vial Cantonal; principalmente, ante la menor recaudación del impuesto único a los combustibles, argumento que ha sido utilizado por las Municipalidades ante recursos de amparo interpuestos por administrados en temas de atención de carreteras cantonales.

*“A diciembre del 2020, la deuda pública considerando el Gobierno General, Banco Central de Costa Rica y Sociedades No Financieras Públicas, mostraba un saldo de ₡29,8 billones de colones, mientras que a diciembre del 2019 alcanzó la suma de ₡26.8 billones de colones, cifras que muestran un crecimiento nominal del 11,3% con respecto al 2019 impulsado principalmente por los resultados fiscales del Gobierno Central que representa el 83,7% del saldo de la deuda pública. El saldo de la deuda del Gobierno Central aumentó de ₡21,3 billones al cierre a 2019 a ₡24,4 billones en 2020, que volvió a aumentar a ₡26,3 billones a junio de 2021. Es importante destacar el peso poco significativo que tiene la deuda de los órganos desconcentrados<sup>4</sup> respecto al total de la deuda; representa el 0,6% aproximadamente de la deuda del Gobierno Central. De esos montos, ₡4,8 billones, ₡5,9 billones y ₡6,2 billones corresponden a deuda externa, respectivamente”<sup>370</sup>.*

### b.1.3. Afectación para la RVC a raíz de la crisis

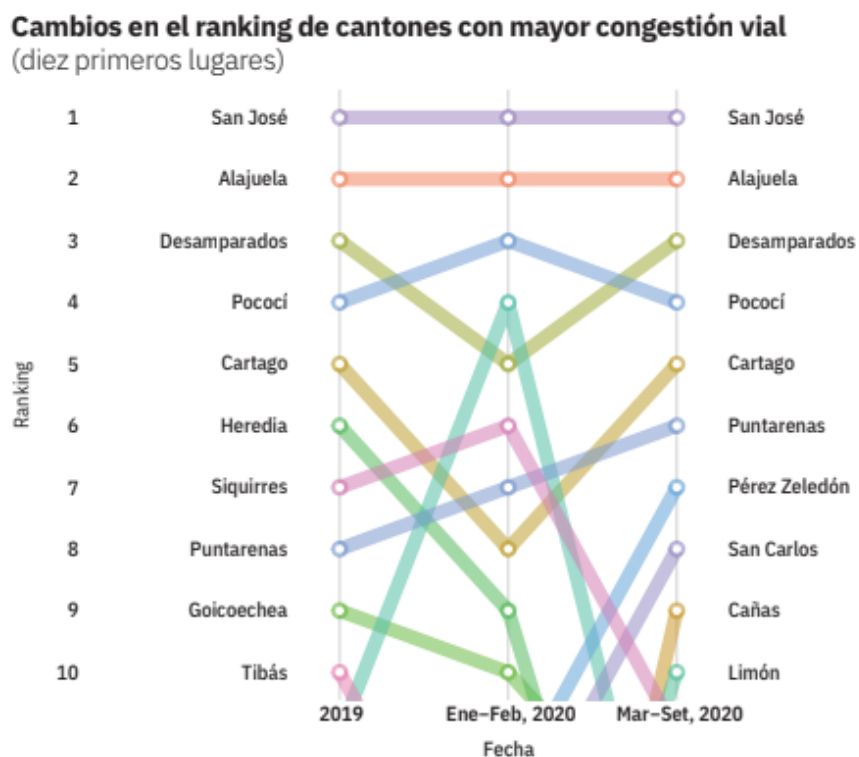
El financiamiento sobre la RVC responde principalmente a los ingresos recaudados en virtud del impuesto único a los combustibles, cuyo hecho generador consiste en la importación que realiza RECOPE de combustibles fósiles. No obstante, con la entrada de la pandemia ocasionada por el virus COVID-19 una de las principales restricciones de contención empleadas por los distintos gobiernos del orbe, incluido el costarricense, responde a la limitación a la movilidad vial y a restricciones horarias de circulación, mismas que afectan directamente a la recaudación del impuesto, puesto que a menor consumo de combustibles, menor importación por parte de RECOPE.

---

<sup>370</sup> Pablo Villamichel “Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica”, (San José, Costa Rica: CONARE PEN, 2021), 13. Consultado el 15 de febrero de 2022, [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8236/Villamichel\\_P\\_Banca\\_Analisis\\_finanzas\\_publicas\\_gestion\\_deuda\\_CR\\_IEN\\_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8236/Villamichel_P_Banca_Analisis_finanzas_publicas_gestion_deuda_CR_IEN_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Datos generados por el Estado de La Nación mencionan primeramente los principales cambios en relación con los cantones donde previo a la pandemia existía mayor congestión vial versus datos de los últimos meses del mismo año 2020:

### GRÁFICO NO. 5.b.5. Ranking de congestión vial por cantones 2020

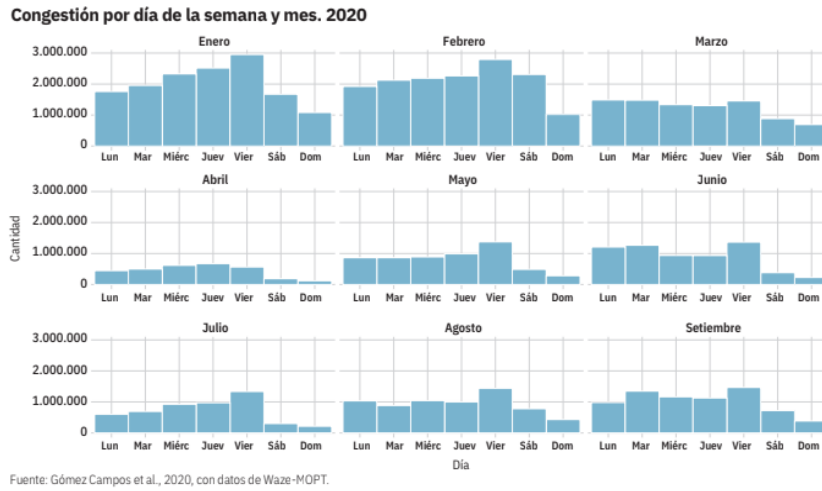


Fuente: Estado de la Nación<sup>371</sup>

Como logra evidenciarse del anterior gráfico el principal cambio en pre y post pandemia fue el asentamiento de aquellos cantones con mayor población por kilómetro cuadrado en posiciones altas del ranking de congestionamiento. No obstante, las restricciones gubernamentales a la movilidad vial afectaron particularmente el tránsito y congestión vial de los mismos y con ello la recaudación del impuesto a los combustibles:

<sup>371</sup>Stefan Gómez Campos y Mariana Cubero Corella, "Patrones de la movilidad en tiempos de pandemia: una aproximación con técnicas del "big data", (San José, Costa Rica: Estado de la Nación, 2020), 239. Consultado el 16 de febrero de 2022, <https://repositorio.conare.ac.cr/rest/bitstreams/0dd1071f-dc63-4475-85df-7fe86d5d9730/retrieve>

### GRÁFICO NO. 5.b.6. Congestión vial por mes 2020

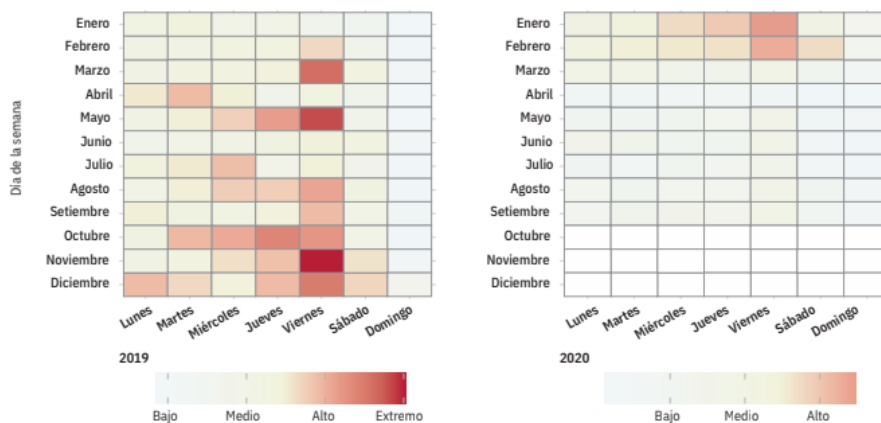


Fuente: Estado de la Nación<sup>372</sup>

El gráfico anterior denota un claro descenso en la congestión vial del país relacionado estrictamente con la entrada de las principales medidas sanitarias del gobierno costarricense para el mes de marzo del año 2020, fecha donde se presentan los inicios de los casos relacionados a la enfermedad. Este comportamiento continuó a lo largo del 2020, acentuándose un poco fluido vehicular a finales del año comparado con el año 2019, como podemos extraer del siguiente gráfico:

### GRÁFICO NO. 5.b.7. Congestión vial por día y mes 2020

**Nivel de la congestión vial por día de la semana y mes. 2019 y 2020**



Fuente: Estado de la Nación<sup>373</sup>

<sup>372</sup> Ibid., 242.

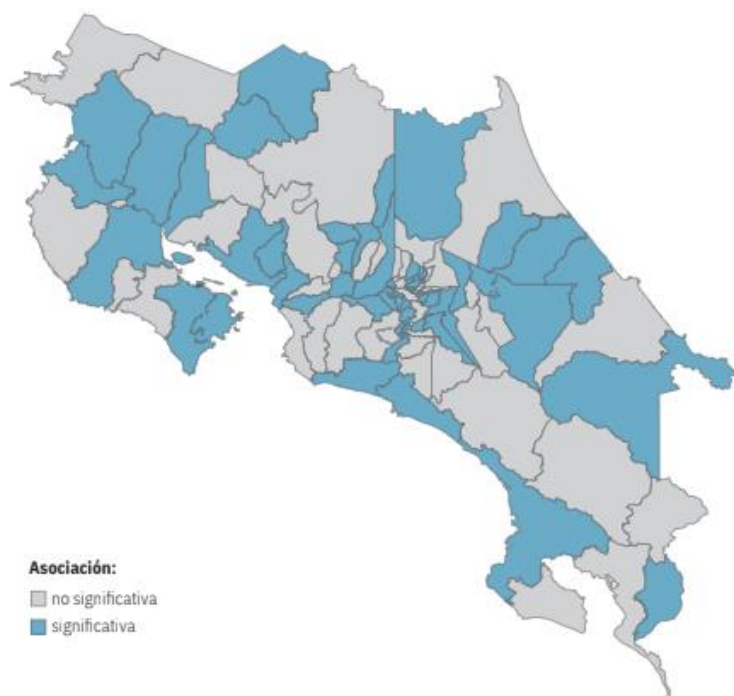
<sup>373</sup> Ibid., 243.



Lo anterior, refleja una vez más un descenso evidente en la congestión vial y con ello en la utilización de vehículos automotores, ya que el cuadro comparativo denota como para el año 2019 los principales días de congestión vial respondían al día jueves y viernes lo que no logra evidenciarse en los datos del año 2020 donde el congestionamiento es escaso, debido a la poca utilización de los automóviles como medio de transporte, aunado a la implementación del trabajo virtual y medidas sanitarias de distanciamiento. No obstante, la movilización y los casos de COVID 19 tienen una correlación importante:

#### **GRÁFICO NO. 5.b.8. Asociación entre congestión vial y casos COVID 19 por cantón**

**Cantones con asociación significativa entre congestión vial y casos de covid-19**  
(modelo de regresión binomial)



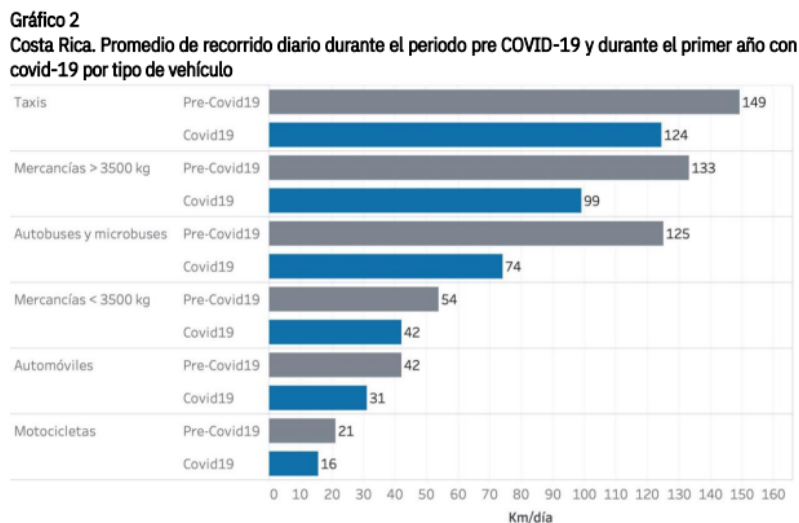
Fuente: El Estado de la Nación<sup>374</sup>

Los datos denotan una alta correlación entre aquellos cantones donde se evidencia una mayor movilidad vial respecto al alta en los casos por COVID 19 reportados, es decir, existe una relación directa entre la movilidad vial y el aumento de casos de COVID 19, principalmente, debido al desplazamiento de las personas a sus centros de trabajo y estudio, como se demuestra en el siguiente gráfico:

<sup>374</sup> Ibid., 251.

Los principales cambios en la movilidad vial responden al aliviamiento de las restricciones sanitarias para el mes de agosto donde se incrementa el promedio proyectado en los meses previos.

### GRÁFICO NO. 5.b.9. Promedio recorrido por tipo de vehículo 2020



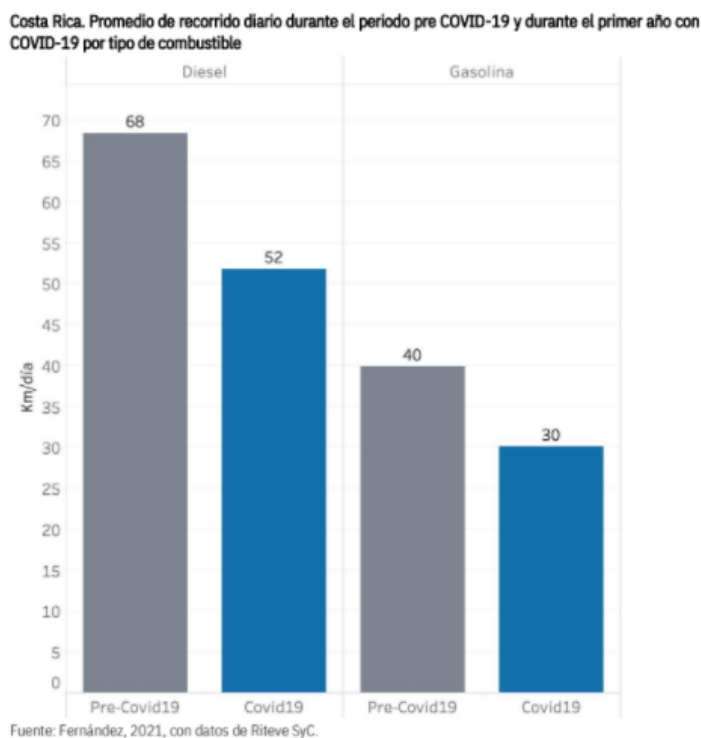
Fuente: Estado de la Nación<sup>375</sup>

Nuevamente se evidencia un marcado aumento en la utilización de los métodos de transporte colectivo como autobuses y microbuses, así, como una marcada diferencia en la utilización y movilidad vial de los vehículos tipo taxi y transportes de mercancías que son aquellos vehículos con menores restricciones viales interpuestas por el Estado.

Respecto al tipo de combustible se logra evidenciar un descenso en el consumo de los combustibles debido al declive de la movilidad vial producto de las restricciones viales interpuestas por el gobierno costarricense.

<sup>375</sup> Diego Fernández Montero, "Impacto de la covid-19 en el uso de la flota vial en Costa Rica y sus implicaciones en términos de emisiones de CO2 al ambiente", (San José, Costa Rica: CONARE PEN, 2021), 13. Consultado el 19 de febrero de 2022, [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8226/Fernandez\\_D\\_Impacto\\_covid\\_19\\_uso\\_flota\\_vial\\_CR\\_implicaciones\\_emisiones\\_CO2\\_ambiente\\_IEN\\_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8226/Fernandez_D_Impacto_covid_19_uso_flota_vial_CR_implicaciones_emisiones_CO2_ambiente_IEN_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## GRÁFICO NO. 5.b.10. Combustible consumido durante el 2020



Fuente: Estado de la Nación<sup>376</sup>

Analizado lo anterior, Javier Francisco Rodríguez Gómez (2022), funcionario del Ministerio de Hacienda, señala que, a raíz del COVID, los montos asignados para la RVC no fueron afectados a nivel presupuestario, no obstante, la afectación real existió en la recaudación del impuesto ante la baja movilidad vehicular.

Se revela una importante problemática en el financiamiento de la RVC relacionado a la volatilidad de los combustibles. En este sentido, el uso de la gasolina fue severamente disminuido por la baja movilidad vehicular y, por tanto, su recaudación. El consumo de este hidrocarburo depende de factores externos como una pandemia, pero también podrían verse afectados por conflictos político-económicos que involucren a los productores de este mercado, e incluso el proceso a la conversión de los vehículos a energías limpias como los eléctricos o aquellos que utilizan el hidrógeno.

Costa Rica incluso cuenta con un plan Nacional de Descarbonización que, entre muchos ejes, pretende la conversión de la flota vehicular a automóviles cero emisiones; que utilicen energías limpias y no fósiles. Por esto, en el siguiente subcapítulo se evaluará, a

<sup>376</sup> Ibid.,17

partir de la problemática expuesta, una fuente de recursos alterna, que permitiría contar con un mayor recurso financiero y más estable ante la volatilidad de los combustibles fósiles.

## **C) REFORMA A LA ASIGNACIÓN DE LAS UTILIDADES DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD DE LOS VEHÍCULOS.**

### **C.1. GENERALIDADES DE LA LEY DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES, EMBARCACIONES Y AERONAVES**

El impuesto sobre la propiedad de los vehículos es un impuesto creado para el año de 1987 mediante la ley No.7088 “Reajuste tributario y resolución No.18 Concejo Arancelario y Aduanero CA” que textualmente indica en el numeral 9 lo siguiente: “Se establece un impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves, que se regirá por las siguientes disposiciones (...).”<sup>377</sup>

El objeto del tributo es el impuesto a la propiedad de los vehículos que se encuentran inscritos en el Registro Público de la Propiedad, siendo tal, que los contribuyentes (personas físicas o jurídicas, privadas o públicas) son aquellos que realizan el hecho generador de inscripción de la propiedad de un vehículo.

De este impuesto se destina el 50% de los montos recaudados para la atención del sistema vial nacional, por medio de la creación del Concejo Nacional de Vialidad, a fin, de que dichos recursos puedan ser utilizados para atención de las carreteras nacionales, tal cual lo dispone el artículo 20, inciso b) de la Ley de Creación del Concejo Nacional de Vialidad No.7798:

*“ARTÍCULO 20.- Créase el Fondo para la atención de la red vial nacional, que estará constituido por los siguientes tributos, ingresos y bienes: (...) b) El monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los ingresos recaudados por el impuesto a la propiedad de vehículos, previsto en el artículo 9 de la Ley 7088. Esta*

---

<sup>377</sup> Asamblea Legislativa, “No:7088: Reajuste tributario y resolución No.18 Concejo Arancelario y Aduanero CA, 30 de noviembre, 1987”, Sinalevi: art 9, consultado 2 de abril, 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=12540](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=12540)

*disposición será reglamentada en conjunto por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.*<sup>378</sup>

La base imponible para el cálculo de este impuesto fue definida por la ley 7088 artículo 9 inciso f) y lo dispuesto por el decreto Ejecutivo 17884-H indicando que anualmente se realiza un cálculo para el cobro del impuesto a la propiedad de los vehículos; esta lista es generada por la Dirección General de Tributación anualmente y publicada en el diario oficial La Gaceta: *“se pagará sobre el valor que tengan, en el mercado interno, en enero de cada año, los vehículos, las aeronaves o las embarcaciones de recreo, según la lista que el Poder Ejecutivo emitirá, por decreto para cada marca, año, carrocería y estilo...”*<sup>379</sup>.

Este impuesto es comúnmente asociado al pago del “marchamo”, es decir, aunado al concepto de “derecho de circulación”, siendo tal que, del pago de este último, el monto correspondiente al impuesto a la propiedad de los vehículos representa cerca del 68% de la totalidad de los rubros incluidos por el derecho de circulación, sobre ello se puede mencionar la opinión jurídica de la PGR:

*“Debemos tener claro, que el llamado derecho de circulación se constituye como un documento en donde la autoridad administrativa (COSEVI) consigna aspectos varios del vehículo (placa, marca, valor fiscal, propietario, cancelación de impuestos, etc.) a efectos de que las autoridades tengan por cumplidos todos los requisitos y derechos de circulación del vehículo automotor al que se refiere el documento. (OJ-020-2010 del 26 de abril de 2010)”*<sup>380</sup>

No obstante, la Procuraduría por medio de la opinión jurídica 017 del 24 de febrero de 2012 ha esclarecido lo referente al derecho de circulación y su correcta interpretación, siendo que así lo determina:

*“A nivel nacional, en la práctica, se habla de derecho de circulación como sinónimo de marchamo o impuesto al ruedo. Sin embargo, aunque no es posible tratar estos términos indistintamente, sí cabe hacer la aclaración de que todos se refieren a lo mismo, sea a los montos correspondientes a impuestos, derechos y multas que*

---

<sup>378</sup> Asamblea Legislativa, “No.7798, Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI), art 20.

<sup>379</sup> Asamblea Legislativa, “No:7088: Reajuste tributario y resolución No.18 Concejo Arancelario y Aduanero CA”, art 9.

<sup>380</sup> Procuraduría General de la República, “Opinión Jurídica 017-J, 24 de febrero, 2012”. Sinalevi: Consultado el 4 de marzo de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17086&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17086&strTipM=T)

*deben cubrir los propietarios de un vehículo, de suerte tal que, con el pago de los derechos, se encontrarán debidamente autorizados para circular por las vías terrestres nacionales.*<sup>381</sup>

El impuesto a la propiedad de los vehículos es parte de los rubros que incluye el derecho de circulación cancelado por los contribuyentes en el pago del marchamo que como se ha indicado deviene de una lista actualizada anualmente en lo respectivo al impuesto a la propiedad de los vehículos.

### c.1.1. Derecho De Circulación

De tal forma, es preciso desglosar la totalidad de elementos que componen el pago del marchamo o derecho de circulación, ya que algunos de estos son utilizados para el mantenimiento y atención de las vías nacionales y cantonales.

El derecho de circulación es aquel que los contribuyentes cancelan anualmente para con ello circular libremente por las vías nacionales y cantonales. Lo anterior ha sido comprendido dentro del denominado “marchamo” que reúne una serie de impuestos a cancelar debido a su naturaleza tributaria, en ese sentido el derecho de circulación en Costa Rica hace alusión a lo estipulado por el numeral 235 inciso 34 de la ley 7331 que define el mismo como: *“34.- Derechos de circulación: comprobante de pago de derechos, impuestos, seguro obligatorio, multas y tasas impositivas para la circulación de vehículos.”*<sup>382</sup>

Así es definido por la PGR a raíz de una opinión jurídica:

*“La interrogante planteada por el señor Diputado, gira en torno al llamado “derecho de circulación” o “tarjeta de circulación” que no es otra cosa que un documento que debe portar todo vehículo automotor que circule por las vías públicas terrestres que se encuentre en las condiciones legales y técnicas (mecánicas, de seguridad y ambientales) que la ley y los reglamentos estipulen (...).”*<sup>383</sup>

---

<sup>381</sup> Ibid.

<sup>382</sup> Asamblea Legislativa, “No.7331: Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, 13 de abril, 1993”, Sinalevi: art 235, consultado 10 de marzo de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=20421](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=20421)

<sup>383</sup> Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica 017-J.

Resulta entonces pertinente, de la mano con los criterios expuestos por la Procuraduría General de la República, en su Opinión Jurídica OJ-017-2012, exponer los distintos rubros que comprenden el derecho de circulación.

#### c.1.1.1. Seguro obligatorio de automóviles

Dentro del pago de este se encuentra el pago del seguro obligatorio de automóviles cuyo monto es definido anualmente por el Instituto Nacional de Seguros (INS). Este seguro, por sus siglas SOA, es la prestación cancelada por los propietarios de automóviles que cubre lesiones o muertes ocasionadas por un eventual accidente de tránsito.

El artículo 31 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, Ley No. 7331, crea el SOA en su artículo 39, indicando:

*“ARTÍCULO 39.- Establéese un seguro obligatorio, cuyo reglamento propondrá el Instituto Nacional de Seguros, para los vehículos automotores. Su administración estará a cargo del Instituto, de conformidad con las regulaciones que se establecen en este capítulo y en el Reglamento de esta Ley”<sup>384</sup>.*

No obstante, el artículo siguiente, establece una excepción a la aplicación de lo dispuesto anteriormente, excluyendo a los vehículos que no estén destinados al uso de vía pública. Seguidamente, el artículo 45 de esta ley determina la validez de la póliza por el plazo de un año, y el artículo 49 de la misma norma regula la cobertura fáctica a la cual es aplicado el SOA:

*“ARTÍCULO 49.- El seguro obligatorio de los vehículos cubre la lesión y la muerte de las personas, víctimas de un accidente de tránsito, exista o no responsabilidad subjetiva del conductor. Asimismo, cubre los accidentes producidos con responsabilidad civil, derivados de la posesión, uso o mantenimiento del vehículo. En este último caso, esta responsabilidad debe ser fijada mediante los procedimientos establecidos y ante los tribunales competentes”<sup>385</sup>.*

---

<sup>384</sup> Asamblea Legislativa, “No.7331: Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres”, art 39.

<sup>385</sup> Ibid., art 49.

### c.1.1.2. Contribución al Consejo de Seguridad Vial

Dentro de los rubros que componen al derecho de circulación con la cancelación anual del marchamo, es preciso exponer que un gran porcentaje del rubro al impuesto a la propiedad de los vehículos es direccionado hacia el COSEVI, esto según lo dispuesto por el inciso b del numeral 10 de la ley No.6324. En el mismo se establece un pago obligatorio a favor del COSEVI para el fondo de Seguridad vial: “(...) b) *El treinta y tres por ciento (33%) de la suma recaudada por el Instituto Nacional de Seguros, por concepto de seguro obligatorio de vehículos particulares.*”<sup>386</sup>

### c.1.1.3. Impuesto a la propiedad de los vehículos

Como se ha indicado en líneas anteriores, el impuesto a la propiedad de los vehículos automotores es un impuesto cancelado anualmente a consecuencia de la inscripción de un vehículo por una persona a su propiedad, “*Artículo 2°. - Objeto del impuesto. El impuesto se aplica anualmente a la propiedad de los vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves inscritos en el Registro Nacional*”<sup>387</sup>.

### c.1.1.4. Impuesto A Favor De Las Municipalidades

Dentro de los distintos rubros que componen el pago del derecho de circulación se incluye el pago del impuesto a favor de las municipalidades establecido mediante la ley No.6909 que textualmente indica:

**“Artículo 3°-** *Créase un impuesto a favor de las municipalidades del país, por la suma fija de doscientos colones, por cada vehículo automotor, suma que se cancelará anualmente junto con los derechos de circulación. La distribución de lo*

---

<sup>386</sup> Asamblea Legislativa, “No6324: Ley de Administración Vial, 24 de mayo, 1979”, Sinalevi: art 10, consultado 12 de marzo de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=36807](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=36807)

<sup>387</sup> Asamblea Legislativa, “No:7088: Reajuste tributario y resolución No.18 Concejo Arancelario y Aduanero CA”, art 2.



recaudado por este concepto se hará en la misma proporción que el impuesto territorial que corresponde a cada municipalidad. El producto de este impuesto deberá dedicarse exclusivamente a los programas de mantenimiento y conservación de calles urbanas y caminos vecinales y, además, a la adquisición de maquinaria y equipo para esos efectos”<sup>388</sup>.

#### c.1.1.5. Timbre de Vida Silvestre

En relación con dicho timbre, el mismo fue creado por medio de la ley de Conservación de la Vida Silvestre No.7317 donde menciona textualmente:

**“ARTÍCULO 120.-** Créase el timbre de vida silvestre, cuyas denominaciones serán de veinte colones (¢20.00), de cincuenta colones (¢50.00) y de cien colones (¢100.00). Este timbre será emitido por el Banco Central de Costa Rica. El producto de la recaudación se depositará en el Fondo de Vida Silvestre para el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y en su Reglamento. El timbre de vida silvestre deberá ser cancelado en los siguientes casos, según el monto especificado: a) En todo permiso de circulación anual de cualquier clase de vehículo automotor se cancelará un timbre de veinte colones (¢20.00)”<sup>389</sup>.

## **C.2. RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES, EMBARCACIONES Y AERONAVES ENTRE 2016-2020.**

### c.2.1. Año 2016:

Para el año 2016 la recaudación por el Impuesto Sobre la Propiedad de Vehículos Automotores, Embarcaciones y Aeronaves (IPV) alcanzó una suma cercana a los 155.000.000.000 millones de colones que significan el 3,4% del total de ingresos corrientes,

---

<sup>388</sup> Venta antiguo Palacio Municipal San José: crea Impuesto Ruedo a favor de las Municipalidades del País No.6909, artículo 3.

<sup>389</sup> Ley de Conservación de la Vida Silvestre No.7317, artículo 120.

lo cual representa el 0,5% del PIB para el año 2016. Sobre lo anterior, se presupuesta un total de ¢72.850,0 millones de colones para el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), lo que representa alrededor de un 47% del total de ingresos estimados por el impuesto en cuestión.

#### c.2.2. Año 2017:

Para el año 2017 la recaudación por el IPV alcanzó una suma cercana a los 183.000.000.000 millones de colones que representan un total de 4% del total de ingresos corrientes. Asimismo, dicho monto significa el 0,5% del PIB para el año 2017. De esta manera, se presupuesta un total de ¢83.510,0 millones de colones para el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) lo que representa alrededor de un 46.6% del total de ingresos estimados para el impuesto en cuestión.

#### c.2.3. Año 2018:

Por su parte, para el año 2018 el monto por la recaudación del IPV asciende a una suma cercana a los 175.000.000.000 colones. Por otra parte, se presupuesta un total de ¢79.750,0 millones de colones para Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), lo que representa alrededor de un 45,7% del total de ingresos estimados para el impuesto en cuestión.

#### c.2.4. Año 2019:

Para el año 2019 el monto por la recaudación del IPV asciende a una suma cercana a los 176.000.000.000 colones. Asimismo, se presupuesta un total de ¢67.720,0 millones de colones para el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), lo que representa alrededor de un 38.4 % del total de ingresos estimados para el impuesto en cuestión.

### c.2.5. Año 2020:

Para el año 2020 el monto por la recaudación del IPV asciende a una suma cercana a los 185 000 000 000 colones. Asimismo, se presupuesta un total de ¢83 460,0 millones de colones para el Concejo Nacional de Vialidad (CONAVI), lo que representa alrededor de un 45.1% del total de ingresos estimados para el impuesto en cuestión.

## **C.3. COSTO DE LAS CARRETERAS POR KILÓMETRO**

Es preciso determinar el costo promedio para el gobierno costarricense y las distintas municipalidades de las carreteras; por tanto, se cita el trabajo realizado por LANAMME titulado “*Costos de carreteras en Costa Rica*” que permite el análisis propio de la situación financiera del sistema vial. De tal forma, respecto al costo de las carreteras por tipo de material utilizado y cantidad de kilómetros se menciona:

**GRÁFICO NO. 5.c.1. Comparativo de costos por tipo de superficie y kilómetro cuadrado**

		Monto/km	Monto/Área (\$/m <sup>2</sup> )	Número de Proyectos*
Construcción	Concreto	\$1.147.379,77	\$81,01	2
	Asfalto	\$716.206,81	\$69,92	4
Mejoramiento	Concreto	\$411.932,08	\$56,04	4
	Asfalto	\$191.264,15	\$28,74	18
Mant. Periódico	Concreto	\$181.368,01	\$12,42	1
	Asfalto	\$78.295,76	\$12,32	3
Reconstrucción	Concreto	\$668.860,04	\$53,08	3
	Asfalto	\$149.140,25	\$23,07	3
Rehabilitación	Concreto	-	-	-
	Asfalto	\$129.517,28	\$18,49	4

Fuente: LANAMME UCR<sup>390</sup>

<sup>390</sup> Mauricio, Picado-Muñoz, et al, “Costos de Carreteras en Costa Rica”, (San José, Costa Rica: LANAMME, 2016), 9. Consultado el 14 de marzo de 2022, [https://www.lanamme.ucr.ac.cr/repositorio/bitstream/handle/50625112500/865/Costo\\_\\_carreteras\\_CR.pdf?sequence=1](https://www.lanamme.ucr.ac.cr/repositorio/bitstream/handle/50625112500/865/Costo__carreteras_CR.pdf?sequence=1)

Del anterior gráfico se denota un mayor costo en la construcción y mantenimiento de superficies en concreto respecto aquellas carreteras construidas en asfalto, aunado a ello, los montos referidos a tratamientos preventivos resultan menos gravosos para el Estado en aquellos de superficie de pavimento versus superficies de concreto. Ahora bien, con relación al costo promedio del asfalto en Costa Rica frente a países de la región y el resto del mundo, se puede indicar lo siguiente:

**GRÁFICO NO. 5.c.2. Comparativo del costo asfáltico de Costa Rica vs precios internacionales**



Fuente: LANAMME UCR<sup>391</sup>

El gráfico anterior resalta un costo asfáltico promedio menor manejado por Costa Rica, en comparación al valor de la región latinoamericana y resto del mundo, siendo que el costo es superior en unas 2 y 1,4 veces más respectivamente.

<sup>391</sup> Ibid., 10.

### GRÁFICO NO. 5.c.3. Costo de carreteras según superficie

			Monto/km	Monto/Área (\$/m <sup>2</sup> )	Número de Proyectos*
Construcción	Concreto	Rural	\$1.331.607,19	\$91,21	1
		Urbano	\$963.152,36	\$70,82	1
	Asfalto	Rural	\$292.827,15	\$37,15	4
		Urbano	\$2.616.926,92	\$209,35	2
Mejoramiento	Concreto	Rural	\$232.058,80	\$36,27	2
		Urbano	\$410.577,28	\$50,31	2
	Asfalto	Rural	\$161.408,05	\$25,10	13
		Urbano	\$893.588,91	\$82,97	5
Mantenimiento	Concreto	Rural	-	-	-
		Urbano	\$181.368,01	\$12,42	1
	Asfalto	Rural	\$78.295,76	\$12,32	3
		Urbano	-	-	-
Reconstrucción	Concreto	Rural	-	-	-
		Urbano	\$666.606,86	\$52,91	3
	Asfalto	Rural	\$149.140,25	\$23,07	3
		Urbano	-	-	-
Rehabilitación	Concreto	Rural	-	-	-
		Urbano	-	-	-
	Asfalto	Rural	\$129.517,28	\$18,49	4
		Urbano	-	-	-

Fuente: LANAMME, UCR<sup>392</sup>

El anterior gráfico permite un análisis entorno al costo del pavimento respecto al concreto que a todas luces resulta proporcionalmente más costoso para el Estado, de forma tal que el asfalto resulta menos costoso respecto al rango de intervenciones que requiere. En relación con mejoramiento, rehabilitación o construcción el asfalto tiene un costo menor respecto al promedio de la región y el orbe por metro cuadrado. El concreto representa mayores gastos para rehabilitación, mejoramiento o construcción de carreteras respecto a superficies de pavimento.

Estos datos resultan de vital importancia en el tanto, como se ha indicado en capítulos anteriores, las carreteras cantonales se encuentran prioritariamente en condiciones de superficie de lastre y tierra, y en un porcentaje menor al 40% en asfalto.

<sup>392</sup> Ibid., 16.

### c.3.1. Escenario práctico de análisis

De la mano con los datos anteriores pretende esta investigación, a manera de ejemplo, contextualizar el escenario requerido por las municipalidades para asfaltar la totalidad de las carreteras cantonales, y dar mantenimiento a las ya construidas en el año 2019. Se pretende contrastar con el financiamiento de la RVN para la completitud de su ruedo. Además, se pretende calcular el costo actual por kilómetro basado en los presupuestos destinados tanto para el CONAVI como para la RVC en dicho periodo. En sentido, a manera de repaso, es importante traer a colación el siguiente cuadro que resume las extensiones promedio de la RVN y RVC en los últimos años:

**CUADRO NO. 5.c.4. LONGITUD PROMEDIO 2015-2019 DE LA RED VIAL COSTARRICENSE**

<b>Año</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Costa Rica</b>	<b>43 237</b>	<b>43 702</b>	<b>44 118</b>	<b>44 316</b>	<b>44 533</b>
Total Pavimentada	11 840	11 787	11 886	12 116	12 231
Total Lastre y tierra	31 397	31 916	32 232	32 200	32 303
<b>Red vial Nacional<sup>1/</sup></b>	<b>7 786</b>	<b>7 786</b>	<b>7 814</b>	<b>7 821</b>	<b>7 821</b>
Pavimentada	5 269	5 105	5 105	5 236	5 236
Lastre y tierra	2 517	2 681	2 709	2 585	2 585
<b>Red Vial Cantonal<sup>2/</sup></b>	<b>35 451</b>	<b>35 916</b>	<b>36 304</b>	<b>36 495</b>	<b>36 712</b>
Pavimentada	6 571	6 682	6 781	6 880	6 995
Lastre y tierra	28 880	29 235	29 523	29 615	29 718

Fuente: MOPT Secretaría De Planificación Sectorial. <sup>393</sup>

Tomando en cuenta el valor del año 2019, la RVN representa cerca de un 17% de la extensión de la totalidad de la red, mientras la RVC ronda los 83% restantes. No obstante,

<sup>393</sup> Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Secretaría de Planificación Sectorial “ANUARIO ESTADISTICO DEL SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA 2019”, (San José, Costa Rica, MOPT, 2021) 36. Consultado el 18 de abril de 2021, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/bf71e8ad-e693-49f2-8ba2-1e26588e7894/Anuario-2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bf71e8ad-e693-49f2-8ba2-1e26588e7894>

para el año 2019 la capa pavimentada en la RVN representa cerca del 66% del total de esta red, en contraste del 19% que representa el sector pavimentado del total de la RVC.

Ahora bien, como se expuso en el capítulo cuarto de este trabajo investigativo, en el año 2019, el CONAVI, para la atención de la RVN contó con un financiamiento inicial que rondó los ₡ 351.306,2 millones de colones. Por su parte, a la RVC le fue asignada una suma de ₡110.075,5 aproximadamente. En este sentido, si se distribuye para efectos prácticos el presupuesto por cada kilómetro de su respectiva red, se denota que la atención de cada kilómetro de la RVN costó en el 2019 alrededor de ₡44.918.322,46, mientras que por su parte la inversión en el kilómetro cantonal alcanza los ₡2.998.372,04, lo que representa un 93.32% menos que la RVN.

Tomando en cuenta los costos expuestos por LANAMME en el apartado anterior, solo el mantenimiento periódico (\$78.295,76) de la RVC costaba cerca de ₡46.194.498,4 por kilómetro (según un tipo de cambio de 590 colones que reporta el Banco Central) en promedio para finales del año 2019, y suponiendo para efectos prácticos que toda la red estuviera en asfalto.

Ahora bien, para construir en pavimento asfáltico, las zonas faltantes de la RVC (29.718 kilómetros) harían falta (\$716.206,81/₡422.562.017,9 por km) cerca de ₡12.557.698.047.952,2, el cual, a un promedio de 110.000 millones de presupuestación anual para la RVC, con una hipotética dedicación exclusiva para este rubro, tardaría alrededor de 114 años para completarse.

### c.3.2. Propuesta de mejora en la asignación del Impuesto a la propiedad de los Vehículos

Como se evidenció en el apartado anterior los Gobiernos Locales se encuentran en un serio desbalance en la atención de la RVC, puesto que reciben un 92,32% menos de financiamiento respecto al presupuesto del CONAVI para la RVN, en contraste con una asignación promedio de un 83% de la totalidad de la red vial costarricense para las municipalidades, y un 17% para el CONAVI.

En este sentido, esta investigación propone que una porción del 50% del impuesto a la propiedad de los vehículos que recibe actualmente el CONAVI, se destine a la atención

específica de la RVC por parte de los Gobiernos Locales. Es necesario comprender, que la circulación a la cual da derecho el pago del impuesto a los vehículos automotores no solo aplica a la RVN, sino que los propietarios de estos automóviles son autorizados a circular por cualquier vía costarricense, incluyendo las cantonales. Por ende, parecería lógico destinar un porcentaje del impuesto recaudado por este rubro, a los Gobiernos Locales, quienes son a fin de cuentas quienes atienden la RVC.

Dicho lo anterior propone este trabajo investigado una reforma a la Ley No 9329, Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, para que se incluya en los recursos estipulados en el artículo 5 de esta norma, un 25% de lo recaudado por el impuesto a la propiedad de los vehículos contemplado en la ley No. 7088.

Ahora bien, se tiene presente en esta iniciativa de reforma, lo evidenciado por Camacho y Lankester, en cuanto a la problemática que representan los destinos específicos en la flexibilidad del gasto en la presupuestación estatal. Como así lo indicaron estas autoras, los destinos específicos representan “... *un indicador de inflexibilidad irrefutable, ya que quiere decir que aun cuando el Gobierno quisiera modificar la forma en la que gasta sus ingresos, los grados de libertad con los que cuenta se ven reducidos significativamente pues existe un 50 por ciento que constitucional o legalmente no se puede modificar*”<sup>394</sup>.

Por ende, no es la intención inflexibilizar aún más el presupuesto de la República, sino tomar una parte de lo ya dedicado al CONAVI, destinando su administración a las municipalidades, para la atención de la RVC; resultando que del impuesto a la propiedad de los vehículos se destine justamente un 25% al CONAVI, y otro 25% a las municipalidades.

---

<sup>394</sup> Camacho y Lankester, p. 24.



## **D) PROPUESTAS DE MEJORA A LA GESTIÓN DE LA RVC: LOS PLANES QUINQUENALES Y LA CAPACITACIÓN DE LOS ACTORES.**

### **D.1 NECESIDAD DE MEJORA EN LA GESTIÓN PREVIO A LA ASIGNACIÓN DE NUEVOS RECURSOS**

En el anterior subcapítulo se expuso la necesidad de incorporar nuevas fuentes de recursos para una verdadera y justa atención de la RVC por parte de los Gobiernos Locales, puesto que, con las actuales fuentes de financiamiento, la debilidad de esta red resulta evidente. No obstante, es la tesis de este trabajo de investigación, determinar que a pesar de que las fuentes son insuficientes, el primer paso de mejora debe ser la buena y optima gestión de los recursos actuales.

En este orden de líneas, concuerdan los autores Bogantes y Durán (2022), que el régimen municipal debe demostrar capacidad de gestión y ejecución de los recursos ya asignados. La retribución de nuevas fuentes es un paso primordial, pero secundario a la mejora de la administración y gestión los recursos ya asignados para la RVC.

En el capítulo cuarto se detallaron los diferentes índices de Gestión Municipal, donde se evidenciaron falencias relacionadas a la ejecución y cumplimientos de los objetivos propuestos por estas para atención de la RVC. En la generalidad de estos informes, la CGR indica la necesidad imperiosa de que los Gobiernos Locales mejoren la planificación y gestión de sus recursos. En este sentido, la CGR ha mencionado:

*“La inversión de recursos para la Red Vial Cantonal demanda de las municipalidades la intervención de aquellos caminos que representen una prioridad, tanto para el desarrollo cantonal como para la atención de las necesidades de la ciudadanía. Por esto, resulta fundamental la existencia de un proceso de planificación, con base en políticas de desarrollo, el cual tenga como resultado la identificación de los caminos más prioritarios para su inversión”<sup>395</sup>.*

---

<sup>395</sup> Contraloría General de la República, “Informe de Auditoría DFOE-DL-IF-00001-2018”, 10.

Los problemas de gestión municipal responden a múltiples aristas con contextos variados en cada una de ellas, mas no es la intención de esta tesis agotar cada problemática, sino exponer dos de las necesidades de mejora, que se consideran preponderantes para el inicio de un adecuado manejo y gestión de los recursos, metas y objetivos que la atención de la RVC requiere. En este sentido se expone primeramente la necesidad de que los Gobiernos Locales elaboren de la manera más correcta y priorizada los planes viales quinquenales, los cuales son el instrumento técnico elemental para el desarrollo planificado de esta red. Seguidamente se expondrá, el bajo conocimiento técnico de los actores presentes en los modelos de administración municipal, y el requerimiento de programas de capacitación en ejecución y planificación para estos.

No obstante, es importante indicar, que el gobierno central, y en el particular caso, el MOPT, no realizan tampoco un adecuado manejo de los fondos públicos. Como se evidenció en el capítulo cuarto de este trabajo de investigación, la ejecución del CONAVI es paupérrima, con baja utilización en los montos de transferencias de capital, lo que se traduce en una vía terrestre de muy bajo nivel. De esta manera, la CGR ha criticado duramente al MOPT, señalando que su ineficiente gestión ha provocado que Costa Rica este posicionado en los estaños más bajos de competitividad global en este aspecto:

*“La baja ejecución de los presupuestos del MOPT y sus consejos, tiene su reflejo en el posicionamiento internacional del país en el tema de infraestructura, según el Informe de Competitividad Global 2014-2015 del Foro Económico Mundial, que ubica al país en la posición 119 entre 144 países evaluados en el pilar de calidad de carreteras; es decir, Costa Rica se encuentra en el último quintil de la lista”<sup>396</sup>.*

## **D.2. LOS PLANES VIALES QUINQUENALES DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO (PVQCD)**

Dentro de este orden de ideas, es menester indicar la importancia de los planes quinquenales dentro del proceso y ejecución de los recursos para la atención de la RVC,

---

<sup>396</sup> Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2015 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2016), 77. Consultado 10 de abril de 2022, [”https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2015.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2015.pdf)

cuyo destino deviene de lo indicado por las Juntas Viales Cantonales al Concejo Municipal, quien presupuestará año a año lo pertinente para dicha acción.

#### d.2.1. ¿Qué es un PVQCD?

Los planes viales quinquenales (PVQCD) son herramientas técnicas fundamentales para los Gobiernos Locales en la planificación vial, elaborados generalmente por un período de cinco años; al respecto, menciona la ley No.9329:

*“La atención de la Red Vial Cantonal, de forma plena y exclusiva, será competencia de los Gobiernos Locales, a quienes les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal) de cada municipio.”<sup>397</sup>*

Las funciones descritas en el anterior artículo deben ser planificadas en el plan vial quinquenal de cada gobierno local, a fin, de ser una herramienta mediante la cual se programa la atención de las vías cantonales prioritarias y secundarias para el cantón en años venideros. El MOPT define los PVQCD como:

*“una estrategia en la que se definen las políticas e intervenciones prioritarias en infraestructura vial, obras complementarias y otras acciones encaminadas al fortalecimiento de capacidades locales en materia vial, para enfrentar los retos y oportunidades presentes en el cantón y lograr su aspiración de bienestar y desarrollo humano, considerando aspectos ambientales”<sup>398</sup>.*

---

<sup>397</sup> Asamblea Legislativa, “No.9329: **Ley** Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, art 2.

<sup>398</sup> Ministerio de Obras Públicas y Transportes, “Planes viales quinquenales de conservación y desarrollo: guía para la formulación y seguimiento” (San José, Costa Rica: La Unidad Ejecutora, 2017), 1. Consultado el 22 de abril de 2022, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/ecf05fcb-3bc0-4b65-b75c-8bc409203a95/Guia+Metodologica+para+la+Elaboracion+de+Planes+Viales+Quinquenales+de+Conservacion+y+Desarrollo.pdf?MOD=AJPERES>

El reglamento a la ley No.9329 define plan quinquenal como una *“Herramienta que contiene la planificación sobre la gestión vial, a cinco años plazo, que deben elaborar las municipalidades de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley No. 9329.”*<sup>399</sup>.

Según la “Guía Para La Formulación Y Seguimiento” de los PVQCD, elaborada por el MOPT, estos se van a caracterizar por ser instrumentos:

- Altamente técnicos
- Interdisciplinarios
- Participativos
- Elaborados para planificación a mediano plazo de 5 años
- Aportan criterios priorizados y programados para la ejecución anual de obras en el cantón.
- Sus obras no se limitan a la disponibilidad de los recursos de la Ley No.8114, sino que integran diversas fuentes.

Sin un adecuado plan vial quinquenal o la inexistencia de este, la administración municipal no podría cumplir cabalmente con la obligación legal a la cual se encuentra atada para la atención de la RVC, ya que no contaría con un estudio técnico previo ni una planificación correcta con la cual atender las vías en años siguientes. Su función, por tanto, no se limita exclusivamente al inventariado de caminos y carreteras cantonales o a una lista taxativa de proyectos viales, sino a un estudio que de forma integral pretende resolver las principales necesidades viales de los cantones con base en un criterio científico, técnico y normativo.

#### d.2.2. Importancia de los PVQCD

La importancia de los PVQCD radica en ser una herramienta guía que facilita al Gobierno Local, por medio de un criterio técnico y normativo, la planificación priorizada de las obras viales de interés cantonal, así como la previsión optimizada y ordenada de la

---

<sup>399</sup> Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo N°40137-MOPT: Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, art 1.

materia presupuestaria y administrativa de los recursos y capital humano necesarias para las obras, en un plazo considerable de tiempo.

El MOPT adiciona una serie de consecuencias derivadas de la implementación de estos, a saber:

- *Orienta de manera oportuna las decisiones en materia vial, sobre la asignación de recursos, tipos de intervención y priorización de caminos, para el logro de los objetivos estratégicos.*
- *Permite detectar los retos y oportunidades que ofrece el entorno.*
- *Constituye un marco para la coordinación entre las dependencias involucradas del municipio y los actores involucrados.*
- *Facilita el planteamiento de acciones preventivas y de contingencia en materia vial al identificar riesgos para evitar o mitigar el impacto de estos.*
- *Disminuye la cantidad de tiempo y recursos dedicados a iniciativas improvisadas de y poco impacto en desarrollo y conservación vial.*
- *Facilita los procesos de seguimiento y evaluación*
- *Favorece la rendición de cuentas sobre metas, proyectos e inversiones ante la población del cantón y ante las instituciones rectoras en materia de planificación y control en el país (MIDEPLAN, CGR).<sup>400</sup>*

### d.2.3. ¿Quiénes elaboran los PVQCD?

El proceso de elaboración de los PVQCD corresponde a las Juntas Viales Cantonales, de tal forma, que es importante prestar atención a la conformación de las Juntas Viales Cantonales y al resto del entramado de actores partícipes de la atención de la RVC, como se hará en el apartado siguiente. Según se dispone normativamente por

---

<sup>400</sup> Ministerio de Obras Públicas y Transportes, “Planes Viales Quinquenales De Conservación Y Desarrollo: Guía Para La Formulación Y Seguimiento”, (San José, Costa Rica: MOPT, 2017). 16. Consultado el 23 de abril de 2022, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/ecf05fcb-3bc0-4b65-b75c-8bc409203a95/Guia+Metodologica+para+la+Elaboracion+de+Planes+Viales+Quinquenales+de+Conservacion+y+Desarrollo.pdf?MOD=AJPERES>

medio del reglamento a la ley No. 9329 que textualmente indica en el artículo once lo siguiente:

*“Proponer al Concejo Municipal el destino de los recursos de la Ley No. 8114, por medio de la elaboración de propuestas de los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo. Estas propuestas deberán considerar la prioridad que fija el inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 8114. Asimismo, podrán considerar las sumas recaudadas por concepto de multas por infracciones a que refieren el inciso e) del artículo 10 de la Ley No. 6324 del 24 de mayo de 1979 y sus reformas, "Ley de la Administración Vial" y el inciso d) del artículo 234 de la Ley No. 9078 "Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial" del 4 de octubre del 2012, exclusivamente para financiar proyectos de seguridad vial.”<sup>401</sup>*

No obstante, en la práctica, quien elabora realmente el plan, son las dependencias técnicas de gestión vial de los Gobiernos Locales, quienes posteriormente pasan este informe a las Juntas Viales Cantonales para su debida validación. Seguidamente, el proceso culmina con la aprobación o improbación del PVQCD en el Concejo Municipal.

#### d.2.4. Contenido de los PVQCD

El marco normativo, permite determinar cómo los PVQCD son elementos de vital importancia para las municipalidades en relación con la ejecución y manejo de los recursos para la atención de la RVC, los mismos son elaborados por las Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal según estipula el reglamento bajo las directrices del Concejo Municipal, Junta vial cantonal y Planes de Desarrollo cantonales vigentes, los cuales deben tener la siguiente información:

*“a) El marco de políticas que le dan respaldo, con indicación de metas, indicadores de logro y modalidad de ejecución a utilizar. b) El presupuesto y las fuentes de financiamiento, con referencia a los aportes de la municipalidad, del MOPT, los recursos provenientes de las sumas recaudadas por concepto de multas por infracciones a que refieren los artículos 10 inciso c) de la Ley N°6324 y 234 de la Ley N°9078 y de las comunidades beneficiadas. c) Los montos por invertir en cada*

---

<sup>401</sup> Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo N°40137-MOPT: Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, art 11.

*proyecto, según categoría y tipo de obra, y fuente de financiamiento. d) Los programas de conservación, mejoramiento, reconstrucción u obra nueva de la Red Vial Cantonal. e) El programa de formación y capacitación jurídica, técnica, administrativa y financiera en gestión vial, dirigido al Concejo, Alcaldía, Junta Vial Cantonal, Unidad Técnica, Concejos de Distrito, organizaciones sociales y comunales y los demás involucrados con la gestión vial cantonal, disponiendo la asignación de los recursos financieros necesarios para ello. Será necesario adjuntar a los programas anteriormente descritos, los mecanismos que utilizará la Junta Vial Cantonal para realizar el seguimiento y evaluación de estos.”<sup>402</sup>*

#### d.2.5. Problemática en la aplicación de los PVQCD

Como se indicó, las municipalidades, por disposición del artículo segundo de la ley No. 9329, tienen la obligación de elaborar un PVQCD para cumplir con los alcances de la competencia transferida sobre la RVC. No obstante, una gran cantidad de Gobiernos Locales no cuentan con esta herramienta. Según el informe de auditoría de la CGR citado anteriormente, de un total de 10 municipalidades tomadas como muestra, se evidenció que solo 2 poseen este instrumento, generando que las inversiones de recursos no correspondan a las prioridades de desarrollo local, sin vinculación alguna entre las propuestas anuales de la junta vial, con la planificación a largo plazo y las políticas de desarrollo cantonal. En este sentido menciona la CGR:

“(…) esas corporaciones municipales carecen de instrumentos de planificación a mediano plazo aprobados por los concejos, los cuales permitan establecer ese ligamen por medio de una cartera de proyectos a un plazo de cinco años; específicamente se echa de menos en la planificación de los Gobiernos Locales, el plan vial quinquenal de conservación y desarrollo (PVQCD), el cual se constituye en una herramienta para la toma de decisiones, que le permite a las corporaciones municipales asegurar, de manera razonable, que los caminos seleccionados para la inversión de recursos, se determinan por medio de un proceso en el cual se

---

<sup>402</sup> Ibid., art 4.

consideraron las prioridades de inversión en el cantón y las necesidades de los ciudadanos”<sup>403</sup>.

#### d.2.6. Propuesta de Mejora

El objetivo primordial que debe imperar en el sistema municipal costarricense es lograr que la totalidad de Gobiernos Locales cuenten con un buen PVQCD. El conseguir un aumento en el caudal financiero para la RVC es importante, mas, el primer paso debe ser la correcta administración y planificación de los montos ya existentes, y esto solo se logra mediante un óptimo plan vial quinquenal.

En este sentido, el MOPT (como órgano técnico en materia de vialidad) y el MIDEPLAN (ente designado para la correcta transferencia de competencias) deben impulsar las políticas necesarias para que esto sea llevado a cabo, junto con la participación importante de otros entes como el IFAM, la UNGL y LANAMME.

Además, como incentivo en el redoble de esfuerzos para la consecución de los PVQCD, la asignación realizada en el artículo 5, inciso 2.iii, de la ley No.8114, correspondiente al 15% sobre la totalidad del 22,25%, asignado a las municipalidades por concepto del impuesto único a los combustibles para la atención de la RVC, debería ser distribuido entre todas aquellas municipalidades que cuente con un PVQCD, debidamente aprobado y actualizado. Lastimosamente, con la redacción actual de la Ley No. 9329, el plan vial quinquenal es un deber, cuyo incumplimiento no genera ningún tipo de consecuencia en la asignación de los montos; por lo que reformando este inciso para que su distribución sea solo para aquellos Gobiernos Locales con PVQCD aprobados y actualizados, se promovería un interés por partes de estos entes a desarrollarlos.

---

<sup>403</sup> Contraloría General de la República. “Informe De Auditoría De Carácter Especial Acerca De La Gestión De Los Recursos Destinados A La Atención De La Red Vial Cantonal”. 10.



## E) CAPACITACIÓN DE ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN DE LA RVC

En este apartado se señalarán la generalidad de los actores que participan directamente en el proceso de atención de las vías cantonales; donde se resaltarán la característica general de la mayoría de las conformaciones referente a puestos de elección popular, fijados normativamente o cuya elección dependa de otras instancias del gobierno municipal en su condición bicéfala alcaldía-Concejo Municipal.

### E.1. ACTORES EN LA RVC

Primeramente, participa de este proceso las Juntas Viales Cantonales, las cuales su conformación se encuentra establecida normativamente por el reglamento a la ley 9329 en su artículo que indica:

*“(...) Estará integrada por los siguientes miembros propietarios, quienes fungirán ad honorem: a) El alcalde Municipal, quien la presidirá. b) Un representante nombrado por el Concejo Municipal. c) Un representante de los Concejos de Distrito, nombrado en asamblea de estos. d) Un representante de las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad reguladas por la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, número 3859 del 7 de abril de 1967 y sus reformas. El representante será seleccionado en asamblea de todas las Asociaciones vigentes en las localidades del cantón. e) Un funcionario de la dependencia técnica municipal encargada de la gestión vial.”<sup>404</sup>*

De lo anterior, se denota una conformación fijada normativamente en relación con la presidencia a cargo de quien ostente la alcaldía municipal, asimismo, respecto a la elección de los demás miembros de los cuales solo el funcionario de la dependencia técnica municipal de previo cuenta con características profesionales acorde a las funciones para las cuales es nombrado.

---

<sup>404</sup> Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo N°40137-MOPT: Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, art 6.

Por otra parte, la Unidad Técnica de Gestión Vial funge un papel fundamental en la atención de la RVC. Lamentablemente, con el advenimiento del reglamento No. 40138 - MOPT, se derogó lo dispuesto por el “Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la Red Vial Cantonal”, decreto No. 34624-MOPT” el cual regulaba en su artículo 13 la conformación con la que dicho órgano institucional debía contar:

*“Artículo 13. Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal. Se constituirá una Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal en cada cantón, a criterio de la municipalidad respectiva, la cual fungirá como secretaría técnica de la Junta Vial Cantonal. Se sugiere que cuente al menos con un ingeniero de caminos, un técnico asistente y un promotor social. Al constituir esta Unidad, su cooperación y financiamiento se incluirá dentro del Plan Operativo Anual de cada municipalidad, en carácter de servicio de gestión vial, como parte de las actividades a ser financiadas con los recursos a que se refiere el artículo 4 de este Reglamento. Cuando se trate de municipalidades pequeñas, se sugiere la integración de la Unidad Técnica en forma mancomunada”.<sup>405</sup>*

No obstante, al grave error normativo descrito, la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV) en los diferentes cantones, se encuentra constituida fundamentalmente por profesionales técnicos relacionados a la función de construcción y mejoramiento de carreteras.

Seguidamente, participan de este proceso como se ha mencionada la Alcaldía Municipal, cuyos requisitos para acceder a este puesto se encuentra delimitados por el Código Municipal en el artículo 15; al igual que en lo correspondiente a los miembros del Concejo Municipal dispuesto en el artículo 22. En sentido, el Concejo Municipal es el órgano encargado de aprobar los PVQCD y las diferentes políticas encaminadas a la mejora de la RVC, mientras la alcaldía es el ente ejecutor de las obras.

Participan de este proceso también los Concejos Municipales de Distrito que se encuentran delimitados por el numeral 55 del código municipal el cual indica:

---

<sup>405</sup> Poder Ejecutivo, “Decreto No. N°34624-MOPT, Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la Red Vial Cantonal: Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidades para la inversión pública en la Red Vial Cantonal, 27 de marzo de 2008”. SINALEVI, art 13. Consultado el 27 de abril de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63566&nValor3=107505&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63566&nValor3=107505&strTipM=TC)

*“Artículo 55. - Los Concejos de Distrito estarán integrados por cinco miembros propietarios; uno de ellos será el síndico propietario referido en el artículo 172 de la Constitución Política y cinco suplentes de los cuales uno será el síndico suplente establecido en el referido artículo constitucional. Los suplentes sustituirán a los propietarios de su mismo partido político, en los casos de ausencia temporal u ocasional y serán llamados para el efecto por el presidente del Concejo, entre los presentes y según el orden de elección...”<sup>406</sup>*

La función de estos órganos, en cuanto administradores de la obra pública en la RVC de su territorio, se encuentra establecido en el artículo 5 del Reglamento No. 40138 - MOPT, donde se le plantean funciones similares a las de los Concejos Municipales:

*“Artículo 5.- Distribución a los concejos municipales de distrito*

*En concordancia con lo dispuesto en los artículos 7 y 12 de la Ley No. 9329, para la distribución de recursos a los concejos municipales de distrito, el Concejo Municipal deberá utilizar los mismos criterios de distribución entre las municipalidades que se establecen en el inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 8114. En virtud de la asignación de recursos que realice la municipalidad, los Concejos Municipales de Distrito ostentarán las mismas obligaciones, responsabilidades y competencias de gestión vial establecidas para las municipalidades dentro de su ámbito geográfico, que ejecutarán conforme al Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo del cantón respectivo. Todo trámite ante el MOPT relacionado con el Registro Vial de Costa Rica, deberá contar con el visto bueno de la municipalidad correspondiente”<sup>407</sup>.*

### e.1.2. Problemática

La democracia costarricense, ha planteado el principio de participación ciudadana en la mayoría de las actividades estatales, como una máxima que garantiza la mayor transparencia y eficiencia en el actuar público. El constituyente decidió plasmar esta idea en el artículo 9 de la Carta Magna al indicar que *“el Gobierno de la República es popular,*

---

<sup>406</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No.7794 Código Municipal”, art 55

<sup>407</sup>Poder Ejecutivo. “Decreto Ejecutivo No.40138: Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 8114”. Art 5.

*representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial*<sup>408</sup>.

De esta manera, el legislador manifestó en la ley No. 8801, Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, la importancia de la participación ciudadana como principio general de la transferencia de competencias. En el artículo tercero, inciso G, se declara que *“la descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los Gobiernos Locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano”*<sup>409</sup>.

Así mismo, el capítulo IV de la norma, regla la necesidad de la apertura al acceso de toda la información pública municipal y toda aquella que tenga relación con la inversión de fondos públicos. Igualmente, en esta línea, el artículo 15, norma la obligación de que, con al menos tres meses de antelación a la formulación del proyecto de presupuesto municipal, se invite a los munícipes a emitir sus consideraciones sobre la priorización de obras:

*“ARTÍCULO 15.- Presupuestos y participación ciudadana*

*Una vez transferidos los recursos, la Alcaldía, con al menos tres meses de anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto al Concejo Municipal, invitará a los munícipes y a sus organizaciones a emitir su parecer con respecto a la cartera de proyectos a ejecutar por el gobierno municipal y el presupuesto para cumplirlos.*

*Las opiniones de los ciudadanos deberán sistematizarse y ponerse en conocimiento del Concejo Municipal en un informe técnico por medio del cual se evidencie que hubo una valoración de las opiniones emitidas por los vecinos”*<sup>410</sup>.

La ley No.8114, por su parte, desarrolla el principio de participación ciudadana en la atención de las vías cantonales, involucrando en el espíritu de la norma la participación de diversos actores sociales en todas las etapas del proceso que atañe a una correcta atención de las vías cantonales, así lo indica la ley No.8114 en su artículo 5 inciso b, párrafo final:

---

<sup>408</sup> Asamblea Constituyente. Constitución Política. art 9.

<sup>409</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No.8801: Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades”, art 3.

<sup>410</sup> Ibid., art 15.

*“La ejecución de estos recursos se realizará bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. El destino de los recursos lo propondrá, a cada Concejo Municipal, una junta vial cantonal o distrital, en su caso, nombrada por el mismo concejo, la cual estará integrada por representantes del gobierno local y de la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta, de conformidad con lo que determine el reglamento de la presente ley”.*<sup>411</sup>

De la misma forma, es preciso mencionar lo regulado por el Decreto Ejecutivo 40138-MOPT, Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias"; que en su artículo octavo reafirma el sentido de participación ciudadana en la gestión de proyectos viales cantonales, primordialmente al sentido de coordinación y cooperación:

*“La ejecución de los recursos provenientes de la Ley No. 8114 se realizará bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. Dicha modalidad se refiere a la coordinación y cooperación que se establece entre la municipalidad, el Gobierno Central, las organizaciones comunales y la sociedad civil de un cantón, con la finalidad de planificar, ejecutar, controlar y evaluar obras de diversa índole, contempladas dentro de la conservación y construcción vial, en el entendido que la ejecución de recursos no implica el traslado horizontal de los mismos de una organización a otra. Su aplicación contribuye a garantizar la sostenibilidad de las vías, ya que además de los recursos de las municipalidades, permite incorporar los valiosos aportes de las comunidades y la sociedad civil en general, en efectivo o en especie. La modalidad participativa requiere acompañar las distintas metodologías de ejecución de las obras técnicas con otros elementos como organización, capacitación, promoción y control social, que motiven el interés de los usuarios, la cooperación y la solidaridad”*<sup>412</sup>.

Es así, como el entramado normativo que gira alrededor de la atención de la RVC como competencia transferida a las municipalidades, denota un intento del legislador de incluir la participación comunal en la gestión de esta competencia; fomentando con esto la democratización en el proceso de toma de decisiones y priorización de obras.

---

<sup>411</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No. 9329: Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, art 5.

<sup>412</sup> Poder Ejecutivo, “Decreto 40138: Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N°8114 ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias”, art 8.

No obstante, como se muestra en la conformación de la mayoría de los actores inmersos en el proceso de gestión de la RVC, a excepción del funcionario de la Junta Vial Cantonal proveniente de la UTGV, y la misma Unidad, son puestos con nulos requisitos de conocimiento técnico y normativo, siendo la mayoría de elección popular. Incluso, como se mencionó líneas atrás, la UTGV, es un órgano que actualmente se encuentra desregulado, puesto que su normativa fue derogada por el reglamento 40138-MOPT.

En esta línea, Allen y otros (2018), han planteado una de las principales problemáticas entorno a la administración y planificación de los fondos destinados a la RVC, referente a la falta de programas de capacitación en los Gobiernos Locales. Se señala que el MIDEPLAN ha dejado en el olvido la competencia que normativamente le obliga a brindar herramientas y asesorías a las Municipalidades para afrontar las competencias transferidas y las debilidades que ellas mismas detectan a lo interno para hacer para hacer frente a esta obligación. En este sentido, el informe de auditoría de la CGR concuerda con la anterior posición en:

*“En ese sentido, señalar, que las condiciones actuales en cuanto a los desafíos que se le plantean a las municipalidades hacen necesario que MIDEPLAN coadyuve con los Gobiernos Locales en la gestión de los recursos destinados para el desarrollo, la construcción y el mantenimiento de la Red Vial Cantonal. Esta situación adquiere mayor relevancia al considerar las deficiencias identificadas en los Gobiernos Locales, citadas en los apartes previos. La ausencia de esas acciones representa el riesgo de que se estén transfiriendo recursos a municipalidades sin la capacidad requerida para gestionar los recursos destinados a la atención de la Red Vial Cantonal, por lo cual es urgente que el MIDEPLAN implemente o promueva un programa para el mejoramiento de las capacidades municipales para la atención de la competencia citada.”<sup>413</sup>*

Lo expuesto conlleva una gran problemática, la cual evidencia Bogantes y Durán (2022) al señalar que en la mayoría de los casos el sistema de participación ciudadana, anteriormente mencionado, queda en letra muerta, pues el involucramiento de los actores no se hace efectivo, debido a que no logran comprender a cabalidad las diferentes labores técnicas que se llevan a cabo. Al final, el proceso de gestión y planificación se reduce a una

---

<sup>413</sup> Contraloría General de la República. “Informe De Auditoría De Carácter Especial Acerca De La Gestión De Los Recursos Destinados A La Atención De La Red Vial Cantonal”. 20.

propuesta que aporta el ingeniero de la UTGV, respaldada por el alcalde, que posteriormente es aprobada por los actores sin entender el contenido de ella.

Dicho lo anterior, se ha expuesto la existencia de una fragilidad estructural en el sistema de la gestión sobre la RVC, en tanto, la generalidad de los actores que intervienen en este proceso, no cuenta con el conocimiento requerido ni tampoco son capacitados en las funciones de alto grado técnico-normativo, que la administración de esta red requiere; afectando severamente la correcta gestión, planificación y ejecución de los proyectos viales, contraviniendo el espíritu del legislador para una efectiva participación ciudadana.

### e.1.3. Propuesta de Mejora

En virtud de lo anterior, esta investigación vislumbra como solución a la problemática descrita, el involucramiento del conglomerado de entes que giran alrededor del régimen municipal los cuales en su mayoría el legislador les impuso como competencia la capacitación y vigilancia de los procesos municipales.

Primeramente, el MIDEPLAN es el órgano encargado del Poder Ejecutivo, de brindar los recursos necesarios para el óptimo ejercicio de las competencias transferidas a los Gobiernos Locales, así lo indica el artículo quinto de la ley No.8801:

*“Para los efectos de esta Ley, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica será la autoridad responsable del Poder Ejecutivo, ante las municipalidades, de la coordinación y la concertación del proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades y concejos municipales de distrito. El Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica propondrá las competencias que serán transferidas a los Gobiernos Locales, así como los recursos necesarios para ejercerlas; concertará el proceso de transferencia de competencias y elaborará los anteproyectos de ley que serán sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa.”<sup>414</sup>*

---

<sup>414</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No.8801: Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades”, art 5.

En este sentido, la función del MIDEPLAN no se agota con la creación de la propuesta de ley que transfiera la competencia a las municipalidades, sino que requiere del acompañamiento debido para la concertación efectiva del proceso. Por ende, se necesita que este órgano asuma políticas públicas de capacitación municipal de los actores involucrados en la gestión de la RVC y sobre aquellas debilidades detectadas por el gobierno local para hacer frente a sus responsabilidades en este tema.

Seguidamente, es importante que el MOPT ejerza una posición activa como órgano rector en materia técnica de la RVC como se dispone normativamente por la ley No.9329 en su artículo 10, puesto que como se ha señalado anteriormente, esta ha sido una competencia dejada en el olvido que ha afectado en la verificación del cumplimiento técnico de los requisitos de las obras viales construidas por los municipios. En este sentido, un rol activo en esta función permitiría a las municipalidades ahorrar recursos del gasto de contratación de técnicos que terminan supliendo una función propia del MOPT; lo que requiere entonces que este órgano establezca una política clara sobre los procedimientos de fiscalización que la ley le exige.

En este orden de ideas, el régimen municipal requiere de la participación del órgano de asesoramiento municipal por excelencia, como lo es el IFAM. Es menester recordar que el artículo cuarto de la ley No.4716, Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM, estipula como objetivo de este ente “(...) *fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública*”<sup>415</sup>; por lo que este ente, debería jugar un papel predominante en los procesos de capacitación en las transferencias de competencias.

Consecuentemente, al objetivo anterior y en relación con el tema específico de la capacitación de los actores municipales; el legislador le atribuyó al IFAM las funciones de asistencia técnica e instrucción para funcionarios y personas participes del quehacer municipal. En este sentido, el artículo quinto, inciso d, e y f mencionan el papel preponderante del IFAM en estos aspectos:

*“d) Prestar asistencia técnica a las Municipalidades para elaborar y ejecutar proyectos de obras y servicios públicos, locales y regionales; e) Brindar asistencia*

---

<sup>415</sup> Asamblea Legislativa, “Ley No. 4716: Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM, 9 de febrero de 1971”, SINALEVI : art 4, consultado el 27 de abril de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5742&nValor3=75275&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5742&nValor3=75275&strTipM=TC)



*técnica a las Municipalidades con el objeto de promover el perfeccionamiento de su organización y el eficaz funcionamiento de la administración; f) Mantener programas permanentes de adiestramiento para Regidores y personal municipal; y cooperar en el reclutamiento y selección de éste*<sup>416</sup>.

Por último, es importante resaltar la figura de las capacitaciones municipales contenidas por el Código Municipal en el capítulo VII, principalmente, en relación al artículo 151 que plasma la creación del Sistema Nacional De Capacitación Municipal, *“Créase el Sistema Nacional de Capacitación Municipal, para el diseño y la ejecución del proceso de capacitación municipal, integrado, sistemático, continuo y de alta calidad.”*<sup>417</sup> El código municipal describe puntualmente los objetivos esperados con la implementación de este Sistema Nacional de Capacitación Municipal mencionando como primordiales, los siguientes:

*“a) Contribuir a modernizar las instituciones municipales en consonancia con el cumplimiento de su misión. b) Integrar y coordinar los recursos y la experiencia existentes en el campo de la capacitación municipal. c) Contribuir al fortalecimiento de la democracia costarricense, propiciando la capacitación para una adecuada y mayor participación ciudadana. d) Propiciar la congruencia entre la oferta y la demanda de la capacitación municipal.”*<sup>418</sup>

Por ende, es importante que los actores inmersos en la gestión de la RVC acudan a este mecanismo solicitando las capacitaciones en materia de administración, planificación y ejecución de obras viales correspondientes a la RVC, ya que este sistema ha sido diseñado para tal fin.

Se han descrito una serie de posibilidades para la capacitación de los distintos actores municipales con el fin de mejorar su actuar en la gestión de la RVC, no obstante, es deber de estos tener un rol proactivo y exigente en la búsqueda de la concreción de las políticas de capacitación y la participación activa en ellas, a fin, de que el quehacer municipal sobre esta competencia sea de beneficio para los intereses locales y el avance de la realidad costarricense en materia vial, sobre la cual el país en general adolece en las últimas décadas.

---

<sup>416</sup> Asamblea Legislativa, “No. 4716: Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM, art 5.

<sup>417</sup> Asamblea Legislativa, “No.7794: Código Municipal”, art 151.

<sup>418</sup> Ibid., art 151.

## CONCLUSIONES

El análisis de la RVC es de vital importancia para promover el progreso tanto económico como humano. Desde la arista jurídica debe ser estudiado y aplicado como un derecho de cuarta generación, inmiscuido dentro del derecho general al desarrollo de los pueblos. En la palestra del actuar del gobierno centralizado y descentralizado, es menester brindarle la jerarquía debida.

Por otra parte, desde un criterio económico, se valora la correlación de que, a mayor descentralización territorial, los países tienden a un incremento del desarrollo económico, y un nivel superior de PIB. En este contexto, la conectividad y la calidad de las redes viales son índices sumamente importantes de competitividad global dentro de lo abarcado por este estudio. Sin embargo, Costa Rica cuenta con posiciones deshonrosas en el tema, puesto que el país, en cuanto a conectividad vial, está ubicado en el puesto 103 a nivel mundial; y en la posición 15 de 22 países examinados en América Latina y el Caribe; y en cuanto a la calidad de la infraestructura vial se ostenta el puesto 117 a nivel mundial, y 18 de los 22 países examinados de la Región.

De igual manera, la perspectiva económica de la RVC va enlazada con el desarrollo humano. De la comparación de los índices de competitividad global, antes mencionados, con los índices e indicadores de desarrollo humanos, elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo humano, se denota a simple vista, las coincidencias de las naciones en los puestos más altos. La premisa deducida, es que, a mayor competitividad económica, mayor bienestar y desarrollo humano, puesto que, en la generalidad, las naciones líderes en lo uno, son líderes en lo otro.

La evolución histórica de la Municipalidades hasta 1949 es caracterizada por una fuerte centralización del gobierno, con escasas atribuciones municipales, y vagas disposiciones. Con el advenimiento de la Constitución de 1949, la perspectiva cambia, al menos, en la lera de la Carta Magna. Se establece un artículo 169 que concede una competencia de “administración de los intereses y servicios locales en cada cantón; a su vez, se les confiere autonomía tanto de gobierno como política, en el numeral 170. Posteriormente las funciones de las municipalidades fueron jurídicamente desarrolladas en el Código Municipal de 1970, cimentando el régimen actual con el advenimiento del segundo Código Municipal en 1998.

En los años 2000 se inicia un proceso catalogado como histórico, formando un proceso de transferencia de competencias en favor de la descentralización del Estado. El espíritu de los legisladores que impulsa la reforma constitucional al artículo 170 deviene de la necesidad de una debida descentralización del Estado, de sus competencias y del fortalecimiento del Gobierno local, a través, de la asignación de nuevas competencias con fondos consecuentes para su financiamiento, una reforma que como logra extraerse de los comentarios realizados por los legisladores del momento, deviene de un proceso histórico de más de diez años para su aprobación.

Posteriormente, surge la necesidad de promulgar una ley general de transferencia de competencias que establezca puntualmente los objetivos, criterios de distribución, condiciones, requisitos, sujetos y la manera de implementar el proceso a realizarse sobre la transferencia de competencias, y es así como nace la ley No. 8801 de 28 de abril del 2010 “Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades” por medio de la cual se establecen una serie de principios y disposiciones generales para ejecutar en concordancia con el numeral 170 constitucional.

Producto del proceso legislativo en relación con la transferencia de competencias, surge la ley 9329 “Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, convirtiéndose en la primera ley de transferencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades. Lo anterior, con estricto apego a lo que estipulaba previamente la Ley No.5060 y ley No. 8801, que demarcan la atención y administración de la Red Vial Cantonal como parte de las competencias que ostentan las municipalidades según la circunscripción territorial que corresponda.

Su objetivo, es el de “transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal regulada en la Ley N°5060, Ley General de Caminos Públicos, de 22 de agosto de 1972, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 170 de la Constitución Política y las disposiciones contenidas en la Ley N. ° 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, de 28 de abril de 2010” como así reza su artículo primero. Debido a lo anterior, las municipalidades son dotadas plenamente de la competencia sobre la RVC, lo cual involucra la capacidad de planificación, programación, diseño, administración, financiamiento, ejecución y control de la construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación de esta red. Todo esto, de la mano de los planes viales quinquenales, los cuales desarrollaremos más adelante.

No obstante, de un estudio a fondo, se puede identificar que el MOPT sigue ostentando ciertas competencias sobre la RVC, alejando el concepto de pleno y exclusivo, que la ley No.9329 tiene con respecto a los municipios: La rectoría técnica sobre la RVC, la potestad de constitución de caminos, y el manejo de fondos de cooperación internacional en Convenio de cooperación para el financiamiento de proyectos de inversión CR-X1007.

A pesar de todas estas funciones, limitantes del contexto sobre el que se desenvuelve el concepto de plenitud y exclusividad de la competencia descentralizada sobre la RVC en los municipios; es importante recalcar que son un acierto de parte de los legisladores, el haberlas atribuido al MOPT; puesto que con la escasa inversión que ya existe, si cada municipio debiera crear una estructura administrativa técnica, sería poca la inversión efectiva en sí, sobre las redes viales cantonales. Sin embargo, la realidad sobre la función de rectoría técnica es que ha quedado en el olvido, siendo que las municipalidades se encuentran desamparadas en metodologías técnicas a las cuales este Ministerio se encuentra obligado normativamente.

La municipalidad es la administración Pública descentralizada, entendida como aquellos entes públicos menores que entre sus competencias ostentan la atención y satisfacción de los intereses y servicios locales, como es estipulado por nuestra Constitución Política en su numeral 169. Los gobiernos poseen el segundo grado de autonomía. En ese sentido, la autonomía municipal no puede consistir solo en el hecho de darse su propia organización y el régimen para su funcionamiento (autonomía administrativa); sino que obedece a su vez, de la directa relación con el carácter electoral y representativo del Concejo de fijarse sus políticas (planes y programas) de acción y de inversión en forma independiente del Estado (autonomía política, artículos 4,14 y 21 del Código Municipal) y de la capacidad de los gobiernos locales de poder fijar las tasas y precios de los servicios municipales (autonomía financiera, artículo 68 del Código Municipal).

Las municipalidades responden a un objetivo de satisfacción de los intereses locales, es decir, en cada cantón existen una serie de intereses y servicios públicos a cumplir, llamados en su conjunto "interés local". Dentro de las competencias exclusivas de las municipalidades, y de lo local, está la atención plena de la RVC. La ley de transferencia de competencias para la atención de la Red Vial Cantonal delegó en los Gobiernos Locales la responsabilidad en la conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación de las redes viales cantonales adentrando esta competencia

dentro el concepto indeterminado de lo “local”, plasmado en el artículo 169 de la Constitución.

La transferencia de la atención de la RVC como competencias de los Gobiernos locales, bajo el amparo del artículo 170 constitucional, se atribuye mediante la figura jurídica llamada descentralización. Desde una visión dinámica, este instituto jurídico se califica como una transmisión definitiva de la titularidad y el ejercicio de las competencias de la Administración Pública Central o Estado a la Administración Pública Descentralizada, mediante una relación de tutela administrativa y no jerárquica.

El MOPT establece, en el PNT 2011-2035, que las vías cantonales ostentan un grado de importancia complementario u accesorio, pero de carácter imprescindible. En el tanto, menciona que no puede tener la importancia que plasma el PNT sobre la red estratégica a la cual han denominado de vital trascendencia para el desarrollo del sistema vial costarricense. No obstante, el PNT establece también como prioritaria la atención de las vías cantonales ya que las mismas facilitan el transporte y desahogo de las vías primarias.

Para el año 2019 el Estado costarricense contaba con una RVN de 7820,752 kilómetros de largo total. De esta, un 66,8% se encontraba pavimentado y un 33,2% en lastre o tierra. Del total de extensión de la RVN, unos 5222,51 kilómetros se encuentran pavimentados, lo cual corresponde alrededor de un 66,8% del total de la RVN. Para este año, de acuerdo con los datos de las rutas asfaltadas, nuevamente ningún kilómetro se encontraba en muy buen estado; un 10,81% se encontraba en buen estado y el 52,23 % se encontraba en estado regular. Por último, un 24,37% de las rutas se consideran deficientes y un 12,59%, muy deficiente. Por otra parte, según los datos de este año, el estado de las vías nacionales que se encuentran en estado de lastre o tierra es de un total cerca de 2598 kilómetros, lo cual representa el 33,2% del total de la RVN.

La evolución de la RVN en el periodo en estudio es leve. El crecimiento de la longitud total es ínfimo, siendo de alrededor de 50 kilómetros. El porcentaje de pavimentación creció en un 1%, de los cuales se mejoró en la categoría de buen estado en hasta un 7% de incremento. Los porcentajes de deficiencia bajaron levemente aumentando el ruedo calificado como regular en las vías nacionales.

Por otra parte, en cuanto a la RVC, para el año 2020 se reportan un total de 4868,29 km en condiciones de asfalto que representa un aumento en la longitud en contraste con el año 2012 de 917.47 km de asfalto y un aumento porcentual en relación con el año 2019 de

3,3%. En esa misma línea, es preciso determinar el aumento o disminución en las condiciones y longitud de la RVC realizando un contraste entre el año 2012-2020, de esta forma, se indica que para el año 2020 existe un total de 674,83 km en condición excelente de asfalto lo cual en contraste con el año 2012 permite indicar que durante 8 años existió un aumento en los kilómetros en condiciones excelentes de 233,52 km. En condiciones de lastre se reportan para el año 2020 un total de 25575,36 km, con una disminución respecto al año 2012 de 872,97 km. Este rubro durante 8 años se ha mantenido en más de la mitad de la totalidad de kilómetros de la RVC del país (68,8%). Aunado a ello el 54,7% de la RVC en lastre, se encuentran en condiciones regulares, malas y muy malas (20327,58 km). Esto en comparación al año 2012 donde las mismas casillas en total suman el 70,6% del total de kilómetros en lastre para ese año.

En contraste a la RVN, se revela que la RVC tiene un porcentaje mucho menor de calles pavimentadas, con respecto al total que le compete (15/66). Esto es debido en parte a la cantidad exorbitante de kilómetros que tienen las municipalidades bajo su amparo; concretamente en números netos se reveló que el 66% representa 5161 km y el 15% de la RVC son correspondientes a 5569 km. De esta manera, se logra comprobar, que más bien la RVC ha podido pavimentar más kilómetros que la RVN.

La evolución de la RVC es considerable más no suficiente. La longitud total creció en 2602 km aproximadamente, lo que representa un crecimiento de 52,04 veces lo que creció la RVN en ese periodo. El porcentaje de pavimentación creció en un 3% en este periodo, de los cuales se mejoró hasta en un 4.6% el segmento en excelentes condiciones y hasta un 23.5% el de buenas condiciones. A pesar de lo anterior, queda un 85% que ni siquiera se encuentra pavimentado.

La Ley No.9329 ha impactado positivamente en el ruedo cantonal. Desde la aprobación de la ley, el segmento pavimentado creció en 426.41 km, las secciones pavimentadas en excelente estado crecieron en 48.45 km, y el cambio más sustancial, se encuentra en la porción pavimentada considerada como buen estado, en donde se acrecentó el rubro en 417.57 km en el periodo en estudio.

Las transferencias para la atención de la red vial costarricense son desglosadas anualmente en las leyes de presupuesto ordinario y extraordinario, asignándoles partidas específicas tanto al CONAVI como a las Municipalidades para dicho fin. Las leyes de presupuesto gozan de un trámite y protección jurídica especial, cuya aprobación depende directamente de la Asamblea Legislativa. En su elaboración se respetan principios

fundamentales como el de universalidad e integridad, la gestión financiera, el equilibrio presupuestario, entre otros.

Las fuentes de financiamiento de la RVC se resumen principalmente a lo estipulado por la ley 8114 “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria” y la ley 9329 “Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal” y su respectivo reglamento. No obstante, las Municipalidades pueden utilizar recursos provenientes de multas de tránsito, préstamos acordados por el gobierno de la república con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y recursos ordinarios propios.

La ley No.8114, modificada posteriormente por la ley No.9329, es la principal fuente de recursos con la que cuentan las Municipalidades para la atención de la RVC. En concordancia con el artículo 5 de la ley No.8114, se convierte en la única fuente directa establecida por ley, para el financiamiento de la atención de las vías cantonales mediante lo recaudado por el impuesto único a los combustibles.

Para el año 2020 se reportan un total de ¢590.279 millones, que representa un decrecimiento total 21,9% en relación con el presupuesto final del 2019 y un total de 1% según el presupuesto inicial del 2019. De esta cantidad, un 20,9% está destinado a la atención de la RVC, significando un monto aproximado de 123,35 millones consignados a este rubro. Por su parte, la Ley de Presupuesto reporta un giro total de ¢107.863.946.644,00 millones de colones del año 2020 por concepto de trasferencias de capital correspondientes al cumplimiento de la Ley No.8114.

Por su parte, la RVN se encuentra bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), quien es un ente con desconcentración máxima del Ministerio de Obras Públicas. Este órgano es el encargado de manejar lo concerniente al Fondo de la RVN, el cual es el instrumento de financiamiento de esta red; y cuenta con personalidad jurídica instrumental y presupuestaria para su administración.

En el año 2020, el presupuesto inicial de ingresos y egresos del CONAVI aprobado fue de ¢312.783.4 millones, monto que representa el 1,1% del presupuesto total del Sector Público según la CGR. Posteriormente, mediante modificaciones extraordinarias, dicho monto ascendió a ¢ 409.686,4millones.

Realizando la comparación entre la asignación presupuestaria de la RVC en los presupuestos municipales inicialmente aprobados para este año (123.35 millones), con los fondos inicialmente ostentados por el CONAVI, se denota una diferencia cercana a los

189.43 millones en favor de la RVN. Se dilucida a lo largo del capítulo, la RVN recibe un caudal marcadamente superior al que le es asignado a la RVC. No obstante, lo anterior, a lo largo de los años en estudio, el CONAVI, especialmente en cuanto a la ejecución de los gastos, ha sido sumamente deficiente.

Sobre la gestión de la RVC, para el año 2018, el IGM indica que las Municipalidades obtienen una nota promedio de 65,47 puntos lo cual significa una mejora de 4,91 puntos respecto al año 2017. En relación con el eje 4 y la gestión vial de las Municipalidades se indica que las mismas obtienen una nota promedio de 69,77 puntos lo cual representa una mejora de 8,87 puntos respecto al año precedente, esto es debido primordialmente a la mejora en la ejecución de los recursos destinados a RVC que pasa de una nota de 61,49 a 78,33 puntos para el año en análisis.

En general, la ejecución sobre los fondos para la RVC ha estado en constante mejora respecto a los valores iniciales; no obstante, los Gobiernos Locales enfrentan problemas de índole jurídica, económica, salubre, y de gestión, que ponen en jaque la eficacia y eficiencia del marco jurídico financiero de la RVC.

El sistema de financiamiento de la RVC enfrenta a la ley de fortalecimiento de las finanzas públicas un gran reto. En relación con los impuestos con destino específico por norma de rango constitucional, las mismas no pueden ser objeto de recortes ni modificaciones por normas de rango inferior; las normas constitucionales resultan intangibles para el legislador ordinario, siendo la única vía de variación, la reforma mediante el poder constituyente dispuesto en el artículo 195 de la Carta Magna. En este sentido, la Ley No.9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, decidió restringir el margen de acción de la “regla fiscal” a únicamente los destinos específicos legales, sin que, en consecuencia, los fondos atados constitucionales puedan ser alterados.

Con relación al destino específico que recae sobre la RVC en favor de los Gobiernos Locales, este goza de una particular protección según es la tesis de este trabajo de investigación; puesto que a pesar de que el mecanismo de transferencia es vía legal, el constituyente decidió plasmar un mínimo porcentual, sobre los ingresos ordinarios, que establecen un piso de acción, según el artículo 170 de la Constitución Política. Este 10% mínimo constitucional debía ser alcanzado progresivamente por las leyes de transferencia, a razón de un 1,5% sobre los ingresos ordinarios por cada Ley especial de transferencia.

La RVC cuenta con 1,5% de los ingresos ordinarios del Estado, resguardados por la Constitución Política; y el restante monto, se encuentra bajo el amparo de los llamados



“programas sociales”, a los cuales determinados destinos específicos apuntan, y la Sala ha considerado como válidos, en cuanto a su respeto por el legislador presupuestario y el Poder Ejecutivo. En este sentido, considera esta tesis, que los montos destinados a la RVC podrán ser afectados por el artículo 15 de la Ley No. 9635 siempre y cuando sus reducciones no infrinjan el 1,5% mínimo garantizado por la Constitución Política y se cumplan los escenarios fiscales mencionados anteriormente y en cumplimiento de los artículos 176 y 180 referentes al límite y la responsabilidad fiscal en la elaboración presupuestaria.

Resulta pertinente para este trabajo investigativo, evidenciar la postura jurídica anterior, puesto que su reconocimiento es un paso primordial para el fortalecimiento financiero de los Gobiernos Locales en materia de atención de la RVC. Esta noción les permite a las municipalidades defender sus intereses, de injerencias del gobierno central, en los montos que representan un avance en la tan vital descentralización del Estado; misma que el constituyente decidió plasmar en el artículo 170 de nuestra norma máxima.

En materia salubre, Costa Rica enfrente un gran reto debido a la pandemia provocada por el COVID 19. Esta enfermedad ha puesto en jaque no solo la salud, sino la economía, la educación, los servicios públicos, el sector privado, y a su vez también, la RVC.

A raíz del COVID, los montos asignados para la RVC no fueron afectados a nivel presupuestario, no obstante, la afectación real existió en la recaudación del impuesto ante la baja movilidad vehicular. Se revela una importante problemática en el financiamiento de la RVC relacionado a la volatilidad de los combustibles. En este sentido, el uso de la gasolina fue severamente disminuido por la baja movilidad vehicular y, por tanto, su recaudación. El consumo de este hidrocarburo depende de factores externos como una pandemia, pero también podrían verse afectados por conflictos político-económicos que involucren a los productores de este mercado, e incluso el proceso a la conversión de los vehículos a energías limpias como los eléctricos o aquellos que utilizan el hidrógeno.

Ante el escaso caudal económico de la RVC, surge la necesidad de buscar nuevas formas de financiamiento para esta competencia. Es así como esta tesis propone una reforma a la asignación de las utilidades del impuesto de sobre la propiedad de los vehículos. El costo del mantenimiento de las carreteras, y la construcción de nueva obra vial superan por mucho, los recursos asignados a la RVC. En este sentido, para construir en pavimento asfáltico, las zonas faltantes de la RVC (29.718 kilómetros) harían falta

(\$716.206,81/¢422.562.017,9 por km) cerca de ¢12.557.698.047.952.2, el cual, a un promedio de 110.000 millones de presupuestación anual para la RVC, con una hipotética dedicación exclusiva para este rubro, tardaría alrededor de 114 años para completarse.

En este sentido, esta investigación propone que una porción del 50% del impuesto a la propiedad de los vehículos que recibe actualmente el CONAVI, se destine a la atención específica de la RVC por parte de los gobiernos locales. Es necesario comprender, que la circulación a la cual da derecho el pago del impuesto a los vehículos automotores no solo aplica a la RVN, sino que los propietarios de estos automóviles son autorizados a circular por cualquier vía costarricense incluyendo las cantonales. Por ende, parecería lógico destinar un porcentaje del impuesto recaudado por este rubro, a los gobiernos locales, quienes son a fin de cuentas quienes atienden la RVC.

Los planes viales quinquenales (PVQCD) son herramientas técnicas fundamentales para los Gobiernos Locales en la planificación vial, elaborados generalmente por un período de cinco años. Sin un adecuado plan vial quinquenal o la inexistencia de este, la administración municipal no podría cumplir cabalmente con la obligación legal a la cual se encuentra atada para la atención de la RVC, ya que no contaría con un estudio técnico previo ni una planificación correcta con la cual atender las vías en años siguientes. Su función, por tanto, no se limita exclusivamente al inventariado de caminos y carreteras cantonales o a una lista taxativa de proyectos viales, sino a un estudio que de forma integral pretende resolver las principales necesidades viales de los cantones con base en un criterio científico, técnico y normativo.

La importancia de los PVQCD radica en ser una herramienta guía que facilita al Gobierno Local, por medio de un criterio técnico y normativo, la planificación priorizada de las obras viales de interés cantonal, así como la previsión optimizada y ordenada de la materia presupuestaria y administrativa de los recursos y capital humano necesarias para las obras, en un plazo considerable de tiempo. Como se indicó, las municipalidades, por disposición del artículo segundo de la ley No. 9329, tienen la obligación de elaborar un PVQCD para cumplir con los alcances de la competencia transferida sobre la RVC. No obstante, una gran cantidad de Gobiernos Locales no cuentan con esta herramienta.

El objetivo primordial que debe imperar en el sistema municipal costarricense es lograr que la totalidad de Gobiernos Locales cuenten con un buen PVQCD. El conseguir un aumento en el caudal financiero para la RVC es importante, mas, el primer paso debe ser

la correcta administración y planificación de los montos ya existentes, y esto solo se logra mediante un óptimo plan vial quinquenal.

En este sentido, el MOPT (como órgano técnico en materia de vialidad) y el MIDEPLAN (ente designado para la correcta transferencia de competencias) deben impulsar las políticas necesarias para que esto sea llevado a cabo, junto con la participación importante de otros entes como el IFAM, la UNGL y LANAMME.

Además, como incentivo en el redoble de esfuerzos para la consecución de los PVQCD, la asignación realizada en el artículo 5, inciso 2.iii, de la ley No.8114, correspondiente al 15% sobre la totalidad del 22,25%, asignado a las municipalidades por concepto del impuesto único a los combustibles para la atención de la RVC, debería ser distribuido entre todas aquellas municipalidades que cuente con un PVQCD, debidamente aprobado y actualizado.

Aunado al anterior problema, el MIDEPLAN ha dejado en el olvido la competencia que normativamente le obliga a brindar herramientas y asesorías a las Municipalidades para afrontar las competencias transferidas y las debilidades que ellas mismas detectan a lo interno para hacer para hacer frente a esta obligación. Se ha expuesto la existencia de una fragilidad en el sistema de la gestión sobre la RVC, en tanto, la generalidad de los actores que intervienen en este proceso no cuenta con el conocimiento requerido y tampoco son capacitados en las funciones de alto grado técnico-normativo que la administración de esta red requiere, afectando severamente la administración, planificación y ejecución de los proyectos viales.

En virtud de lo anterior, esta investigación vislumbra como solución a la problemática descrita, el involucramiento del conglomerado de entes que giran alrededor del régimen municipal los cuales en su mayoría el legislador les impuso como competencia la capacitación y vigilancia de los procesos municipales. Es importante que los actores inmersos en la gestión de la RVC acudan a este mecanismo solicitando las capacitaciones en materia de administración, planificación y ejecución de obras viales correspondientes a la RVC, ya que este sistema ha sido diseñado para tal fin.

Por último, señalado todo lo anterior, no es la intención ni se encuentra en la posibilidad de este trabajo de investigación abarcar todas los temas concernientes al marco jurídico-financiero de la RVC, en este sentido, propone esta tesis algunos apuntes para futuras investigaciones que puedan surgir en torno al tema de la optimización de la gestión

de los recursos municipales transferidos por el proceso de descentralización a raíz del artículo 170 constitucional, entre ellos se mencionaran los siguientes:

- La optimización del giro de los desembolsos monetarios consignados por la ley No.8114, a razón, de la transferencia tardía del último tracto financiero a finales del año que entorpece la elaboración de los carteles de licitación.
- De la mano con lo anterior, el problema de la subejecución de los montos para la atención de RVC por parte de las Municipalidades.
- Un tema de coyuntura actual para la fecha de finalización de este trabajo de investigación, en lo referente a la corrupción en los escasos controles y fiscalizaciones de los montos destinados a la RVC, entre ellos las renegociaciones desleales de las obras licitadas.
- La nula intervención del MOPT como ente rector en materia técnica vial para las Municipalidades.
- La creación de un reglamento regulatorio de las Unidades Técnicas de Gestión Vial debido a su desregulación provocada por el decreto 40138-MOPT.
- La posibilidad de reforma a la asignación de una parte del impuesto a la propiedad de los vehículos destinado al COSEVI para seguridad vial con el fin de una asignación más junta, puesto que, a los Gobiernos Locales también se les exige como parte de sus competencias en RVC la atención de la seguridad vial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abarca Rodríguez, Allan, "Técnicas cualitativas de investigación", San José, CR.: UCR, 2013.
- Acción Sinérgica. Diagnóstico de las Federaciones Municipales de Costa Rica. Estudio actuarial de las federaciones municipales de Costa Rica, San José: Proyecto Fortalecimiento Municipal y Descentralización, 2006.
- Alfaro Redondo, Ronald. "El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI", San José, Editorial UCR, 2009.
- Allen Monge, Jaime, et al., "Desarrollo de la Gestión Vial Municipal en Costa Rica: Incidencia de Elementos Político – Técnicos", ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (75): 149-158, 2018. Consultado 25 de marzo de 2022, <https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/40/76>
- Arce, Mario "*El plan vial y el desarrollo y conservación de la red cantonal*", (San José, Costa Rica: LANAMME, Programa Infraestructura del Transporte, 2003). Consultado el 16 de enero de 2022, <https://www.lanamme.ucr.ac.cr/repositorio/bitstream/handle/50625112500/412/EI%20plan%20vial%20y%20el%20desarrollo%20y%20conservaci%C3%B3n%20de%20la%20red%20cantonal%20-%20Mario%20Arce.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Arroyo Chacón, Jennifer Isabel, "Propuesta para implementar el presupuesto plurianual en Costa Rica como medida para gestionar adecuadamente las finanzas públicas", Revista Nacional de Administración, Volumen 7 (1):7-31 (2016). Consultado el 28 de junio del 2021, <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rna/article/view/913/pdf>
- Asamblea General: Declaración sobre el derecho al desarrollo, preámbulo, párrafo 2, artículos
- Asamblea Legislativa, "Acta de la Sesión Ordinaria N.9, 1 período de Sesiones extraordinarias, miércoles 12 de agosto del 2015", Departamento de Servicios Parlamentarios, Unidad de Actas, 1364.
- Asamblea Legislativa, "Acta de la Sesión Plenaria N.158, período de Sesiones extraordinarias, Tercera Legislatura, lunes 16 de abril del 2001", Departamento de Servicios Parlamentarios, Unidad de Actas.

Asamblea Legislativa, “Acta de Sesión Plenaria N. 087, período de Sesiones Ordinarias, Tercera Legislatura, miércoles 25 de octubre del 2000”, Departamento de Servicios Parlamentarios, Unidad de Actas.

Asamblea Legislativa, “Aprueba 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)”. SINALEVI: consultado el 25 de julio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66018&nValor3=81953&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66018&nValor3=81953&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “Informe de comisión: expediente número 18001, Ley para La Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, 25 de abril, 2015.

Asamblea Legislativa, “Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI) 30 de abril de 1998”, Sinalevi, consultado 4 de julio de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=44660&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=44660&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “Ley de Creación del MOPT No.3155 de cinco de agosto de mil novecientos sesenta y tres”. Sinalevi, consultado 5 de junio de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=31734](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=31734)

Asamblea Legislativa, “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, 9635”, 3 de diciembre de 2018. La Gaceta 04 de diciembre de 2018.

Asamblea Legislativa, “Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles; 19 de junio 1995”, SINALEVI, consultado 4 de julio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26598&nValor3=89982&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26598&nValor3=89982&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, SINALEVI, consultado 23 de junio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=0&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” SINALEVI: Consultado 23 de junio, 2020,

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=0&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM; 9 de febrero 1971”, SINALEVI, consultado 4 de julio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5742&param2=1&strTipM=TC&IResultado=3&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5742&param2=1&strTipM=TC&IResultado=3&strSim=simp)

Asamblea Legislativa, “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias No. 8114 del cuatro de julio del 2001”, Sinalevi, consultado 13 de abril de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=46631](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=46631)

Asamblea Legislativa, “Ley General de Administración Pública No. 6227 del dos de mayo de mil novecientos setenta y ocho”, Sinalevi, consultado 23 de mayo de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=107779&nValor5=2](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=107779&nValor5=2)

Asamblea Legislativa, “Ley General de Caminos Públicos No. 5060 del veintidós de agosto de mil novecientos setenta y dos”, Sinalevi, consultado 04 de mayo de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38653&nValor3=70674&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38653&nValor3=70674&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “Ley N°8106 Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política del 3 de junio de 2001”, Sinalevi, consultado el 16 de mayo, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46632&nValor3=49351&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46632&nValor3=49351&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “Ley N°8603. (14 de setiembre de 2007). Modificación Ley N.° 8114 para Asegurar el Giro Oportuno de Recursos Aprobados en Leyes de Presupuestos de la República destinados a Garantizar la máxima Eficiencia de Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación de la Red Vial Costarricense del 14 de septiembre de 2007”, Sinalevi, consultado 16 de mayo de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=61334&nValor3=69531&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=61334&nValor3=69531&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “Ley N.° 8801, ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades del 4 de mayo de 2010”, Sinalevi, consultado

el 18 de mayo de 2020,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “Ley N°9329, ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal del 17 de noviembre de 2015”, Sinalevi, consultado el 20 de mayo de 2020,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80581&nValor3=102334&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80581&nValor3=102334&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “Ley No. 4716: Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM, 9 de febrero de 1971”, SINALEVI : consultado el 27 de abril de 2022,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5742&nValor3=75275&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5742&nValor3=75275&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “Ley No. 4755: Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario)”. SINALEVI: art 31, Consultado el 23 de marzo de 2021,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=6530](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=6530)

Asamblea Legislativa, “Ley No. 9649: Reforma Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, 21 de diciembre, 2018”. SINALEVI: consultado el 13 de mayo, 2020,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88262&nValor3=115259&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88262&nValor3=115259&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “N°9329: Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, 15 de octubre de 2015”, La Gaceta, No 226, 20 noviembre 2015.

Asamblea Legislativa, “No. 8757: Aprueba 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)); 22 de julio, 2009”, Sinalevi: consultado 23 de marzo, 2020,  
[www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66018&nValor3=81953&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66018&nValor3=81953&strTipM=TC)



Asamblea Legislativa, “No.7331: Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, 13 de abril, 1993”, Sinalevi: consultado 10 de marzo de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=20421](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=20421)

Asamblea Legislativa, “No.7798, Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI), 30 de abril de 1998”. Sinalevi: Consultado el 13 de agosto de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=44660&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=44660&nValor3=0&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “No.8105: Reforma al artículo 172 de la Constitución Política, 31 de mayo, 2001”. SINALEVI: consultado el 16 de julio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46519&nValor3=49175&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46519&nValor3=49175&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “No.8131: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, 18 de septiembre,2001”, Sinalevi: consultado el 22 de junio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=47258](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=47258)

Asamblea Legislativa, “No: 7794: Código Municipal; 30 de abril, 1999”, SINALEVI: Consultado 25 de junio, 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40197&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40197&nValor3=0&strTipM=TC)

Asamblea Legislativa, “No:7088: Reajuste tributario y resolución No.18 Concejo Arancelario y Aduanero CA, 30 de noviembre, 1987”, Sinalevi: consultado 2 de abril, 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=12540](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=12540)

Asamblea Legislativa, “No6324: Ley de Administración Vial, 24 de mayo, 1979”, Sinalevi: consultado 12 de marzo de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=36807](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=36807)

Asamblea Legislativa, “Proyecto de ley 18001: Primera ley especial para la transferencia de Competencias: atención plena y exclusiva de La Red Vial Cantonal”, 24 de febrero, 2011.

Asamblea Legislativa, "Proyecto de ley General para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, 25 de febrero 2009", Trámite de la Ley y Control Político. Consultado 14 de mayo 2020, [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Consultas\\_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx)

Asamblea Legislativa, "Proyecto de ley, Reforma al artículo 170 de la Constitución Política, 24 de enero 2000", Trámite de la Ley y Control Político. Consultado 02 de mayo 2020, [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Consultas\\_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx)

Asamblea Legislativa, Comisión Permanente de Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo "Acta de la Sesión Ordinaria N.22, período de Sesiones extraordinarias, martes 14 de abril del 2009", Departamento de Servicios Parlamentarios, Unidad de Actas.

Asamblea Legislativa, Departamento de Servicios Técnicos, "Informe económico: expediente 18001: Primera ley especial para la transferencia de Competencias: atención plena y exclusiva de La Red Vial Cantonal", 31 de octubre, 2021.

Asamblea Legislativa. "No.9635 Fortalecimiento de las finanzas públicas, 3 de diciembre, 2018", Sinalevi: consultado 23 de enero de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720)

Asamblea Nacional Constituyente, "Constitución de la República (1848); 27 de diciembre 1859", SINALEVI: art 101. Consultado 2 de julio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=23394&nValor3=66939&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=23394&nValor3=66939&strTipM=TC)

Asamblea Nacional Constituyente, "Constitución Política (1871); 7 de diciembre 1871", SINALEVI: art 131. Consultado 2 de julio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41241&nValor3=43462&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41241&nValor3=43462&strTipM=TC)

Asamblea Nacional Constituyente, "Constitución Política (1917); 27 de enero 1917", SINALEVI: art 131. Consultado 2 de julio, 2020, [http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras\\_publicaciones/Colecci%C3%B3n%20de%20C](http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras_publicaciones/Colecci%C3%B3n%20de%20C)

onstituciones%20Pol%C3%ADticas%20de%20Costa%20Rica/1917%20Constituci  
%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica.pdf

Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política (1949); 8 de noviembre 1949”, SINALEVI, consultado 2 de julio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)

Asamblea Nacional Constituyente, “Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica (1825)”, SINALEVI, consultado 2 junio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38176&nValor3=66701&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38176&nValor3=66701&strTipM=TC)

Asamblea Nacional Constituyente, “Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica (1825); 9 abril 1844”, SINALEVI: consultado 2 junio, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38176&nValor3=66701&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38176&nValor3=66701&strTipM=TC)

Badilla Jiménez, Gilberto, Manual para Juntas Viales Cantonales, San José, Costa Rica: MOPT Gestión Municipal, 2009. Consultado 12 de abril, 2020 <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/516ad756-fd6c-4ad2-953c-a6302b2776c1/MANUAL-PARA-JUNTAS-VIALES-CANTONALES.pdf?MOD=AJPERES>

Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Obras Públicas y Transportes, “Programa Red Vial Cantonal II (CR-L1065)”. Consultado el 25 de julio de 2021, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/2b4ef196-4a84-4d09-bfc0-540af00552af/MANOP+PRVC-II+versin+9+Ajustada+10-11-2021.pdf?MOD=AJPERES>

Banco Mundial, “Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021”. Banco Mundial, 7 de octubre de 2020. Consultado el 30 de enero 2022, <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>

Banco Mundial, “Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos”. Banco Mundial, 14 de diciembre de 2020. Consultado el 30 de enero 2022,

<https://blogs.worldbank.org/es/voices/resumen-anual-2020-el-impacto-de-la-covid-19-coronavirus-en-12-graficos>

Bárcena, Alicia, “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales”, (Santiago de Chile: CEPAL, 2020). Consultado el 10 de febrero de 2022, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CEPAL-Efectos-economicos-y-sociales-LATAM-S2000264-es.pdf>

Bárcena, Alicia, “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, Santiago de Chile: CEPAL, 2021. Consultado el 26 de enero de 2022, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47043/5/S2100379\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47043/5/S2100379_es.pdf)

Blancas Martínez, Edgar Noé, “Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias”. México, UAEH, 2011.

Bogantes Carvajal, Josué y Duran Arrieta, Michael. Entrevista por Emmanuel Granados Sánchez y Jordan Rodríguez Álvarez en el marco del trabajo final de graduación. 15 de marzo de 2022. Entrevista efectuada vía plataforma digital zoom.

Bonnefoy, Juan Cristóbal y Martner, Ricardo, “Planificar y presupuestar en América Latina” (Serie seminarios y conferencias: Planificar y presupuestar en América Latina, Santiago de Chile: enero de 2008), 12. Consultado el 28 de junio de 2021, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6898/S0800014\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6898/S0800014_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Camacho, Edna y Lankester, Valerie, “Evaluación de los Destinos Específicos del Gasto del Gobierno Central” (San José, Costa Rica: 2014), consultado 16 de diciembre de 2021, <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/05/Evaluacio%CC%81n-de-los-destinos-especi%CC%81ficos-del-gasto-del-Gobierno-Central.pdf>

Carrillo Rojas, Jimena y Madrigal Salas, María Fernanda, “Propuesta para la mejora del marco jurídico de las Asociaciones Público-Privadas en Costa Rica basada en el derecho comparado.” Tesis de Licenciatura en Derecho, 2018.

Castillo Víquez, Fernando, “Ley de Presupuesto”, 1era ed. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL, 1997. Consultado 22 de junio de 2021,

[http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones\\_T\\_C/La%20Ley%20de%20presupuesto.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones_T_C/La%20Ley%20de%20presupuesto.pdf)

Contraloría General de la República, “Análisis y opinión sobre la gestión de los Gobiernos Locales” San José Costa Rica, CGR, 2005.

Contraloría General de la República, “Informe de Auditoría DFOE-DL-IF-00001-2018”. Consultado el 23 de marzo de 2020, [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2018/SIGYD\\_D\\_2018002631.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018002631.pdf)

Contraloría General de la República, “Informe Técnico: Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2018”, San José, Costa Rica, 2017, consultado 16 de diciembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/informe-tecnico/2018/informe-tecnico-2018.pdf>

Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2012 Situación y Perspectivas”, San José, Costa Rica: 2012. Consultado 10 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2012.pdf>

Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2013 Situación y Perspectivas”, San José, Costa Rica: 2013. Consultado 10 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2013.pdf>

Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2014 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2014), 98. Consultado 10 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2014.pdf>

Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2015 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2016). Consultado 10 de abril de 2022, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2015.pdf>

Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2015 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2015). Consultado 10 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2015.pdf>

Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2016 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2016). Consultado 10 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2016.pdf>

Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2017 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2017). Consultado 10 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2017.pdf>

Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2018 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2018). Consultado 10 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2018.pdf>

Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2019 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2019). Consultado 10 de septiembre de 2021, <https://drive.google.com/file/d/1rqOCLHw94KkUmg3B9IEkZSqli5MGPxKN/view>

Contraloría General de la República, “Presupuestos Públicos 2020 Situación y Perspectivas” (San José, Costa Rica: 2020). Consultado 10 de septiembre de 2021, <https://drive.google.com/file/d/19FK03AqSBVEDbdWictA0pFA6ZuOilD39/view>

Contraloría General de la República, “Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2012.” (San José, Costa Rica: 2013). Consultado el 25 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2012.pdf>

Contraloría General de la República, “Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2014.” (San José, Costa Rica: 2015). Consultado el 25 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2014.pdf>

Contraloría General de la República, “Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2013.” (San José, Costa Rica: 2014). Consultado el 25 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2013.pdf>

Contraloría General de la República, “Sistema de Información sobre planes y Presupuestos (SIIP)”, Consultado el 24 de agosto de 2021, <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150200:2:::NO::>

Contraloría General de la República, “*Sistema de Información sobre planes y Presupuestos (SIIP)*”, Consultado el 24 de agosto de 2021, <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150200:2:::NO::>

Contraloría General de la República, Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2015. (Costa Rica:). Consultado el 26 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2015.pdf>

Contraloría General de la República, Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2017. (Costa Rica: 2018) 14. Consultado el 26 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2017/igm-2017.pdf>

Contraloría General de la República, Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2016. (Costa Rica:2017) 14. Consultado el 26 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/igm-2016.pdf>

Contraloría General de la República, Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2018. (Costa Rica: 2019). Consultado el 26 de septiembre de 2021, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>

Córdoba Ortega Jorge y González Porras Andrés. Constitución Política de la República de Costa Rica. Concordada y con jurisprudencia de la Sala Constitucional, 1era edición, San José, Investigaciones Jurídicas, 2010.

Decreto Ejecutivo N°40137-MOPT. Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal del 23 de febrero de 2017.

Decreto N°34624. (17 de Julio de 2008). Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la Red Vial Cantonal. Diario Oficial La Gaceta. San José, Costa Rica.

Decreto N°40137-MOPT. (23 de febrero de 2017). Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal. Diario Oficial La Gaceta. San José, Costa Rica.

Decreto N°40138-MOPT. (23 de enero de 2017). Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N°8114. Diario Oficial La Gaceta. San José, Costa Rica.

Do Amaral De Pauli, Paulo César, *“DERECHOS DE PERSONALIDAD EN LAS RELACIONES LABORALES Y DAÑO MORAL”*, Tesis doctoral: Facultad de Derecho. Universidad de Burgos. (España, Castilla y León, 2014). Consultado el día 13 de enero de 2022, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38310.pdf>

El Mundo CR, “Banco Central da criterio favorable a plan fiscal”, El Mundo CR, octubre 18, 2018. Consultado 23 de enero de 2022, <https://www.elmundo.cr/costa-rica/banco-central-da-criterio-favorable-a-plan-fiscal/>

Estado de la Nación, “Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”, San José, Costa Rica, Servicios Gráficos AC, 2018.

Fernández Luis, Granados Rafael y Barquero Ricardo “Descentralización y Camino hacia la Gobernanza en el Cantón de Coto Brus”, *Perspectivas Rurales Nueva Época*, No. 20 (agosto-octubre, 2010): 142-159.

Fernández Montero, Diego, “Impacto de la covid-19 en el uso de la flota vial en Costa Rica y sus implicaciones en términos de emisiones de CO2 al ambiente”, (San José, Costa Rica: CONARE PEN, 2021). Consultado el 19 de febrero de 2022, [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8226/Fernandez\\_D\\_Impacto\\_covid\\_19\\_uso\\_flota\\_vial\\_CR\\_implicaciones\\_emisiones\\_CO2\\_ambiente\\_IEN\\_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8226/Fernandez_D_Impacto_covid_19_uso_flota_vial_CR_implicaciones_emisiones_CO2_ambiente_IEN_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Fernández, Luis Fernando, Granados, Rafael Evelio y Rodríguez Barquero, Ricardo, “DESCENTRALIZACIÓN Y CAMINO HACIA LA GOBERNANZA EN EL CANTÓN DE COTO BRUS”, *Perspectivas Rurales. Nueva época*, N°20 (2010): 141-159, consultado 15 de abril, 2021, <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/download/10885/13732/>

Fernando Rodríguez Garro, “Decimoctavo Informe Estado De La Nación En Desarrollo Humano Sostenible, Informe Final: Evolución de las exoneraciones fiscales y los destinos específicos de impuestos en los últimos 20 años”, San José, Costa



Rica:2018, consultado el 16 de diciembre, 2021, [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/312/266.%20Evoluci%c3%b3n%20de%20las%20exoneraciones%20fiscales%20y%20los%20destinos%20espec%c3%adficos%20de%20impuestos%20en%20los%20%c3%baltimos%2020%20a%c3%b1os\\_XVIII%20Informe%20Estado%20de%20la%20Naci%c3%b3n%20en%20Desarrollo%20Humano%20Sostenible\\_Libro%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/312/266.%20Evoluci%c3%b3n%20de%20las%20exoneraciones%20fiscales%20y%20los%20destinos%20espec%c3%adficos%20de%20impuestos%20en%20los%20%c3%baltimos%2020%20a%c3%b1os_XVIII%20Informe%20Estado%20de%20la%20Naci%c3%b3n%20en%20Desarrollo%20Humano%20Sostenible_Libro%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Foro Económico Mundial. Reporte de Competitividad Global 2019. Ginebra, Suiza: Foro Económico Mundial, 2019.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón Lourdes. Curso de Derecho Administrativo II. Madrid: Editorial Civitas, 1984.

García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo I. Madrid: Editorial Civitas, 2000.

Garita, Roberto et al. Autonomía y Funcionamiento Municipal: Un Replanteamiento de su Ejercicio y Régimen Recursivo. Tesis de Graduación para optar por el grado de Magíster en Derecho Público. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, 2018.

Gómez Campos, Stefan y Cubero Corella, Mariana, "Patrones de la movilidad en tiempos de pandemia: una aproximación con técnicas del "big data", San José, Costa Rica: Estado de la Nación, 2020. Consultado el 16 de febrero de 2022, <https://repositorio.conare.ac.cr/rest/bitstreams/0dd1071f-dc63-4475-85df-7fe86d5d9730/retrieve>

González Ballar, Rafael. Apuntes sobre Derecho Administrativo. San José: Editorial Jurídica Continental, 2008.

Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo Tomo V. Buenos Aires: FDA, 2012.

Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo Tomo XI. Buenos Aires: FDA, 2015.

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8841&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8841&strTipM=T)

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15052&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15052&strTipM=T)

INEC, "X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011". Consultado el 14 de abril de 2020, en <<http://www.inec.go.cr/censos/censos-2011>>.

INFRALATAM. "Datos de Inversión en millones moneda local, millones USD y % del PIB". INFRALATAM. Consultado 24 de junio de 2020, <http://es.infralatam.info/dataviews/252248/transporte/>

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, El Régimen Municipal en Costa Rica, recuperado el 18 de junio de 2014 desde: <http://www.ifam.go.cr/docs/regmunicipalcr.pdf>

Jeannette Lardé y Salvador Marconi. Recolección y tratamiento de datos sobre inversiones en infraestructura a partir de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

Jiménez Meza, Manrique. Derecho Constitucional y Administrativo. San José: Editorial Jurídica Continental, 2012.

Jiménez Padilla, Ronny Alexander. Alcances y limitaciones de la autonomía municipal costarricense. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2001.

Jinesta Lobo, Ernesto, "Administración pública municipal (Costa Rica)", Revista de Ciencias Jurídicas, No. 135 (septiembre-diciembre, 2014).

Jinesta Lobo, Ernesto, "Tratado de Derecho Administrativo: Tomo I" San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2009,

Jinesta Lobo, Ernesto. Contratación Administrativa Tomo IV Tratado de Derecho Administrativo. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán, 2010.

Lardé Jeannette, Marconi Salvador y Oleas Julio. Aspectos Metodológicos para el tratamiento estadístico de la infraestructura en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Loría, Miguel y Carlos Umaña (2014). La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional. Serie Programa Visión. PV-0414. Octubre 2014. Academia de Centroamérica.

Marín Quirós, Juan. Conferencia «Competencias municipales, descentralización, retos y desafíos.» San José: Maestría en Administración y Derecho Municipal, UCR, 2014.

Mauro Murillo Arias, "Autonomía y competencias municipales constitucionales", San José, Costa Rica, IFAM, 1992.

Ministerio de Hacienda, "*Clasificadores por objeto del Gasto Público*". (San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda, 2019), consultado 2 de julio, 2020, [https://www.hacienda.go.cr/docs/5aeb4f909c24d\\_Clasif\\_Obj\\_Gasto\\_Abr\\_18.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5aeb4f909c24d_Clasif_Obj_Gasto_Abr_18.pdf)

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Memoria de Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035. MOPT, (San José, Costa Rica MOPT, 2011), 7. Consultado el 25 de junio de 2021, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/a86ca326-d0c2-403f-9166-259c356f4783/Memoria.pdf?MOD=AJPERES>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Criterios de Selección y Valoración de Acciones. San José, Costa Rica: MOPT, 2011.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Marco Económico y Financiero del PNT Evaluación coste-beneficio (El caso de la Red Vial). San José, Costa Rica: MOPT, 2011.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, "Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035; Volumen 1 Anexo 3". C.R.: INECO, MOPT (2011). Consultado 16 de Julio, 2020, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/b27c6187-97ad-4ba1-892c-928f24c97ca0/Criterios-Seleccion-Valoracion.pdf?MOD=AJPERES>.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, "Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035, Volumen I, Anexo 4: Marco Económico y Financiero del PNT Evaluación coste-beneficio [El caso de la Red Vial]", San José, Costa Rica: 2011. Consultado el 25 de junio de 2021, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/f2d40391-ce50-4013-9d73-d1dd56262820/Marco-Economico-Financiero.pdf?MOD=AJPERES>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, "Planes Viales Quinquenales De Conservación Y Desarrollo: Guía Para La Formulación Y Seguimiento", (San José, Costa Rica: MOPT, 2017). Consultado el 23 de abril de 2022, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/ecf05fcb-3bc0-4b65-b75c-8bc409203a95/Guia+Metodologica+para+la+Elaboracion+de+Planes+Viales+Quinquenales+de+Conservacion+y+Desarrollo.pdf?MOD=AJPERES>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, "Planes viales quinquenales de conservación y desarrollo: guía para la formulación y seguimiento" (San José, C.osta Rica: La

Unidad Ejecutora, 2017). Consultado el 22 de abril de 2022, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/ecf05fcb-3bc0-4b65-b75c-8bc409203a95/Guia+Metodologica+para+la+Elaboracion+de+Planes+Viales+Quinquenales+de+Conservacion+y+Desarrollo.pdf?MOD=AJPERES>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección De Planificación, “Anuario Estadístico Del Sector Transporte 2011”, (San José: Gestión Tecnológica, 2012). Consultado el 02 de junio de 2021, <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/112/388.1-1.2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección De Planificación, “Anuario Estadístico Del Sector Transporte 2012”, (San José: Gestión Tecnológica, 2013). Consultado el 02 de junio de 2021, <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/123456789/111>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección De Planificación, “Anuario Estadístico Del Sector Transporte 2013”, (San José: Gestión Tecnológica, 2014). Consultado el 02 de junio de 2021, <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/123456789/111>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección De Planificación, “Anuario Estadístico Del Sector Transporte 2014”, (San José: Gestión Tecnológica, 2015). Consultado el 02 de junio de 2021, <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/123456789/164>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección De Planificación, “Anuario Estadístico Del Sector Transporte 2015”, (San José: Gestión Tecnológica, 2016). Consultado el 02 de junio de 2021, <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/123456789/411>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección De Planificación, “Anuario Estadístico Del Sector Transporte 2016”, (San José: Gestión Tecnológica, 2017). Consultado el 02 de junio de 2021, <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/123456789/3879>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección De Planificación, “Anuario Estadístico Del Sector Transporte 2017”, (San José: Gestión Tecnológica, 2018). Consultado el 02 de junio de 2021, <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/123456789/4105>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección De Planificación, “Anuario Estadístico Del Sector Transporte 2018”, (San José: Gestión Tecnológica, 2019). Consultado el 02 de junio de 2021, <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/123456789/4229>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección De Planificación, “Anuario Estadístico Del Sector Transporte 2019”, (San José: Gestión Tecnológica, 2020). Consultado el 02 de junio de 2021, <http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/123456789/4588>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Secretaría de Planificación Sectorial “ANUARIO ESTADISTICO DEL SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA 2019”, (San José, Costa Rica: MOPT, 2021). Consultado el 18 de abril de 2021, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/bf71e8ad-e693-49f2-8ba2-1e26588e7894/Anuario-2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bf71e8ad-e693-49f2-8ba2-1e26588e7894>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Plan Nacional de Transportes de Costa Rica: Propuesta de Desarrollo Vial. Consultado el 02 de mayo de 2021, <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/33f1f8e8-f7b8-41ab-883c-4d7bac2b4ba5/Carretera.pdf?MOD=AJPERES>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, “Índice de Desarrollo Social 2017”, (San José, Costa Rica: 2018), consultado el 21 de septiembre de 2021, [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BXb\\_ILLDLRwqVI\\_zHV3NadQ](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BXb_ILLDLRwqVI_zHV3NadQ) página 9.

Mivah, “Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana”. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos, 2008.

Morales, Marcos. Las Municipalidades en Costa Rica: Evaluación del sistema tributario y la administración presupuestaria y financiera de los Gobiernos Locales. Alternativas para su fortalecimiento. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.

OCDE. “Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018”, OCDE. Consultado 23 de junio de 2020, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Costa-Rica-2018-Estudios-Economicos-de-la-OCDE.pdf>

Organización de Naciones Unidas, “Declaración sobre el derecho al Desarrollo, Adoptada por la Asamblea General en su resolución No.41/128, de 4 de diciembre de 1986). ONU: consultado el 12 de enero de 2022, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>

Organización Internacional del Trabajo, “COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Costa Rica”, (OIT, 2021). Consultado el 4 de

febrero de 2022, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_747046.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_747046.pdf)

Ortiz Ortiz, Eduardo, “La Municipalidad en Costa Rica”: 2da. Edición editada y actualizada por Jorge Leiva y Aldo Milano, San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2009

Ortiz Ortiz, Eduardo. Tesis de Derecho Administrativo Tomo I. San José: Stradtman, 2002.

Pablo Chauvet y Baptiste Albertone, “Transporte de carretera en América Latina: evolución de la infraestructura y de sus impactos entre 2007 y 2015”, Boletín FAL, No. 7, (2018): 1-15, consultado 23 de junio, 2020, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44440/1/S1801184\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44440/1/S1801184_es.pdf)

Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 27917-MOPT: Reforma Organizativa y Funcional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes; 31 de mayo 1999”, Sinalevi. Consultado 04 de abril 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=42217](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=42217)

Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 40687-MOPT: Reforma Organizativa y Funcional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes; 19 de septiembre 2017”, Sinalevi. Consultado 07 de abril 2020. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85192&nValor3=110079&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85192&nValor3=110079&strTipM=TC)

Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo N°40137-MOPT: Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal; 23 de febrero de 2017”, MOPT. Consultado 21 de junio 2020, [https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/d170f9f4-0817-4061-8b7a-f8d97cc2b2c0/DECRETO+N+40137-MOPT+\(REGLAMENTO+A+LA+LEY+N+9329\).pdf?MOD=AJPERES](https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/d170f9f4-0817-4061-8b7a-f8d97cc2b2c0/DECRETO+N+40137-MOPT+(REGLAMENTO+A+LA+LEY+N+9329).pdf?MOD=AJPERES)

Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo No. 33950-H: Reglamento para el funcionamiento de la Caja Única del Estado, 26 de julio, 2007”. Sinalevi: Consultado el 13 de septiembre de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=60962&nValor3=68938&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=60962&nValor3=68938&strTipM=TC)

Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo No. 34624-MOPT: Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la Red Vial Cantonal, 27 de marzo, 2008”. Sinalevi: Consultado el 13 de septiembre de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63566](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63566)

Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo No. 37908-MOPT: Reforma Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la Red Vial Cantonal y el Plan Nacional de Seguridad Vial 26 de julio, 2007”. Sinalevi: Consultado el 13 de septiembre de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=75719&nValor3=94024&strTipM=TC&IResultado=9&nValor4=1&strSelect=sel](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=75719&nValor3=94024&strTipM=TC&IResultado=9&nValor4=1&strSelect=sel)

Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo No. 38164-MOPT: Reglamento para el funcionamiento de los cuerpos especiales de Inspectores de Tránsito, 21 de enero, 2014”. Sinalevi: Consultado el 13 de mayo de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=76662&nValor3=95790&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=76662&nValor3=95790&strTipM=TC)

Poder Ejecutivo, “Decreto No. 30263-MOPT: Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidades para la inversión pública en la Red Vial Cantonal, 27 de marzo de 2008”. SINALEVI, Consultado el 27 de abril de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63566&nValor3=107505&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63566&nValor3=107505&strTipM=TC)

Poder Ejecutivo. “Decreto Ejecutivo No.40138: Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley No. 8114, 12 de diciembre, 2016. SINALEVI: consultado el 30 de julio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83584&nValor3=111656&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83584&nValor3=111656&strTipM=TC)

Primera Plana, “*MOPT completó exitosamente 129 proyectos en la Red Vial Cantonal*”, Colegio de Periodistas y Profesionales en Ciencias de la Comunicación Colectiva de Costa Rica, última actualización 4 de mayo de 2018, consultado el 25 de julio de 2021, [https://www.primeraplana.or.cr/es/Gobierno\\_al\\_D%C3%ADa/MOPT\\_completo\\_exitosamente\\_129\\_proyectos\\_en\\_la\\_red\\_vial\\_cantonal/](https://www.primeraplana.or.cr/es/Gobierno_al_D%C3%ADa/MOPT_completo_exitosamente_129_proyectos_en_la_red_vial_cantonal/)

Procuraduría General de la República de Costa Rica, “Dictamen 358, 7 de septiembre, 2020.” Sinalevi: Consultado el 10 de febrero de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22266&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22266&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen -302-2013, 13 de diciembre, 2013”. SINALEVI. Consultado el 16 de marzo de 2021“, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17918&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17918&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen C-009-2009, 22 de enero, 2009”. SINALEVI. Consultado el 16 de marzo de 2021“, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15676&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15676&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen C-024-2012”, Sinalevi. Consultado 05 de junio, 2020. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17017&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17017&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen C-041-2008, 08 de febrero, 2008”. SINALEVI. Consultado el 18 de marzo de 2021“,

Procuraduría General de la República, “Dictamen C-150-2010, 21 de julio, 2010”. SINALEVI. Consultado el 16 de marzo de 2021“, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16359&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16359&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen C-172-2012; 06 de julio de 2012”, Sinalevi: consultado 23 de marzo, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17233&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17233&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen C-188-2016, 8 de septiembre, 2016”. SINALEVI. Consultado el 16 de marzo de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19728&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19728&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen C-230-2000, 22 de septiembre, 2000”. SINALEVI. Consultado el 17 de marzo de 2021“,



Procuraduría General de la República, “Dictamen C-232-2017; 18 de octubre, 2017”,  
Sinalevi: consultado 23 de marzo, 2020,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx  
?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20236&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20236&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen C-254-2016, 1 de diciembre, 2016”.  
SINALEVI. Consultado el 16 de marzo de 2020  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx  
?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19690&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19690&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen C-276-2014, 05 de septiembre, 2014”.  
Nexus: Consultado el 23 de julio de 2021,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx  
?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18406&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18406&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen C-351-2019; 25 de noviembre, 2019”,  
Sinalevi: consultado 23 de marzo, 2020,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx  
?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21684&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21684&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen C-358-2020, 7 de setiembre, 2020”.  
SINALEVI. Consultado el 16 de diciembre de 2021“,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx  
?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22266&strTipM=TT](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22266&strTipM=TT)

Procuraduría General de la República, “Dictamen No. C-232-2017 18 de octubre, 2017.  
Sinalevi: consultado el 28 de junio de 2021,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx  
?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20236&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20236&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen No. C-434-2006 de 26 de octubre de 2006  
Sinalevi: consultado el 28 de junio de 2021,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx  
?param1=PRD&param6=1&nDictamen=14202&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=14202&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Dictamen No.C-305-2009, 28 de octubre, 2009”.  
SINALEVI: consultado el 24 de abril de 2021,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx  
?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16110&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16110&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Opinión Consultiva OJ-096-2009 sobre Ley General de para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, 13 de octubre 2009”. Sinalevi. Consultado 14 de mayo de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16072&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16072&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Opinión Jurídica 017-J, 24 de febrero, 2012”. Sinalevi: Consultado el 4 de abril de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17086&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17086&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Opinión Jurídica 055-J, 8 de setiembre, 2011”. Sinalevi: consultado 15 de abril, 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16829&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16829&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Opinión Jurídica No. OJ-113-2008, 4 de noviembre, 2008”. Sinalevi: consultado el 28 de junio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15570&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15570&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, “Opinión Jurídica: 038-J-2014, 20 de marzo, 2014” SINALEVI; consultado el 23 de julio de 2021, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18043&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18043&strTipM=T)

Procuraduría General de la República. “Dictamen C-099-2019, 5 de abril del 2019”. Sinalevi: Consultado el 10 de febrero de 2022, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21143&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21143&strTipM=T)

Procuraduría General de la República. “Dictamen C-89-2017, 02 de mayo, 2017”. Sinalevi: Consultado el 19 de mayo de 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19994&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19994&strTipM=T)

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo-Costa Ricav (PNUD-Costa Rica), “EVALUACIÓN ECONÓMICA INICIAL DE LOS EFECTOS DE COVID-19 Y EL ALCANCE DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA EN COSTA RICA Síntesis para la

discusión y análisis de políticas”. Consultado el 31 de enero de 2022, <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/evalecon.pdf>

Rodríguez Gómez, Javier Francisco. Entrevista por Emmanuel Granados Sánchez y Jordan Rodríguez Álvarez en el marco del trabajo final de graduación. 29 de junio de 2021. Entrevista efectuada vía plataforma digital zoom.

Rojas Franco, Enrique, Derecho Administrativo de Costa Rica. México D.F: Editorial Porrúa, 2006.

Rojas Jiménez, José Rodolfo. “RE: Solicitud de Información sobre la Red Vial Nacional y Cantonal (PRESUPUESTO Municipalidades)”, Comunicación personal [Correo electrónico]. Costa Rica: Planificación Sectorial del MOPT, 2021.

Romero-Pérez, Jorge Enrique, “La Autonomía Constitucional De Las Municipalidades”.(San José, C.R.; Escuela de Administración Pública, 2004), consultado 1 de julio, 2020, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/13353/14371/>

Rozas Patricio y Sánchez Ricardo, “*Desarrollo de la infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual.*” (Santiago de Chile: CEPAL División de Recursos Naturales e Infraestructura, 2012). Consultado el 11 de enero de 2022, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6441/S048642\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6441/S048642_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad Resolución N°10878 - 2013”. Expediente 10-004478-0007-CO”.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia No. 2794 del 8 de marzo de 2003.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: Resolución N°0513 - 1994, 14:54 horas” Expediente: 92-000828-0007-CO, Nexus: Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81178>.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: Resolución N°04884 - 2002, 14:59 horas” Expediente: 00-004373-0007-CO, Nexus: Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-194689>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: voto 4091-1994; 9 de agosto, 1994 15:12 horas” expediente: 91-001065-0007-CO, considerando, párr.29. Consultado 6 de julio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81097>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 3309 - 1994; 05 de julio, 1994 15:00 horas”, expediente 91-001395-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad: Resolución N°10382 – 2005, 14:51 horas”: Exp.: 04-003324-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad”, Resolución N°06345 – 1997, 8:30 horas. Expediente: 94-004830-0007-CO

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad; Resolución N°06345 – 1997, 8:30 horas”. Expediente: 94-004830-0007-CO, Nexus:, consultado el 20 de abril de 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82442>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa: Resolución N°19511 - 2018, 21:45 horas” Expediente 18-016546-0007-CO, Nexus: Consultado 10 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-894553>.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad. Resolución N°05445 – 1999, 14:13 horas”. Exp: 94-000757-007-CO-E. Nexus: Consultado 29 de junio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-158355>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: Resolución N°06469 - 1997, 16:20 horas” Expediente: No.6578 -E- 96, Nexus: Consultado 2 de julio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-112161>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 3309 - 1994; 05 de julio, 1994 15:00 horas”, expediente 91-001395-0007-CO. Nexus: Consultado 22 de junio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81035>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “*Consulta Legislativa Facultativa*: Resolución N°00919 - 1999, 9:15 horas”. Expediente: 98-008704-0007-CO, Nexus: consultado el 20 de abril de 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-191209>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa: Resolución N°15968 - 2011, 15:30 horas” Expediente 11-013875-0007-CO, Nexus: Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-530846>.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Legislativa: voto 10134-2000; 17 de noviembre, 2000 8:58 horas”, expediente 00-009236-0007-CO, consultado 15 de abril, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-133279>.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “consulta legislativa sobre el proyecto de Ley de “Reforma al artículo 170 de la Constitución Política: voto 10134-2000–2000, 8:57 horas” Expediente: 00-009236-0007-CO.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Legislativa: Resolución N°03493 – 2002, 17 de abril, 2002 14:41 horas” Expediente 02-002283-0007-CO. Nexus: consultado el 24 de abril de 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-187626>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa: voto 1607 - 1991; 20 de agosto, 1991 15:00 horas” expediente: 91-001687-0007-CO. Nexus: Consultado 6 de julio, 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83490>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa: Resolución N°07598 – 2013, 05 de Junio del 2013 a las 2:30 p. m.” Expediente 13-004193-0007-CO, Nexus: Consultado 10 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-572122>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Proceso Ordinario”, Resolución N° 00031 – 1992, 9:10 horas. Expediente: 92-000031-0005-LA.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de amparo: Resolución N° 03691 - 2013, 15:30 horas” Expediente 11-008621-0007-CO, Nexus: Consultado 10

de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-575196>.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad: Resolución N°09317 - 1999, 10:15 horas” Expediente: 99-007843-0007-CO, Nexus: Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-193858>.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de amparo: Resolución N° 00514 - 1995, 11:45 horas” Expediente: 93-007766-0007-CO, Nexus: Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-99918>.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta facultativa de constitucionalidad: Resolución N°14247 - 2004, 14:10 horas” Expediente 04-011690-0007-CO, Nexus: Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-298776>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de amparo: Resolución N°00513 - 1995, 11:42 horas” Expediente: 93-007766-0007-CO, Nexus: Consultado 2 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-99917>.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo; resolución Nª 02761 – 1996, 10:21 horas”. Exp. 95-006268-0007-CO. Nexus: Consultado 27 de junio, 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-105209>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Resolución N0.04428 – 2007, 28 de marzo, 2007.” Nexus: Consultado 10 de julio, 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-378168>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Resolución N° 03691 - 2013, 15 de marzo, 2013 11:30 horas” Expediente 11-008621-0007-CO. Nexus: consultado el 24 de abril de 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-575196>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo”. Resolución N°02761 – 1996, 10:21 horas. Exp.N6268-P-95 N2761-96

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Resolución N°00592 - 2018”: Expediente 18-000719-1178-LA. Nexus: Consultado 10 de abril, 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-903517>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Resolución No. 26541 – 2021, 26 de noviembre de 2021, 9:15 pm”. Nexus: consultado el 10 de febrero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1063014>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Resolución N°2003-2794 de las 14:52 horas del 08 de abril del 2003. 01-000812-0007-CO. Nexus: consultando el 15 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-256862>
- Sala Constitucional, “Resolución No. 10395 – 2006, 19 de julio de 2006. Nexus: consultado el 04 de julio de 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-353622>
- Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, “Proceso Ordinario labora; Resolución N°00031 1992, 9:10 horas”. Expediente: 92-000031-0005-LA, NEXUS: consultado el 20 de abril de 2021, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-206258>
- Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, “Resolución N°19950 – 2018, 30 de noviembre de 2018, 9:30 pm”. Expediente: 18-017485-0007-CO. Nexus: consultado el 20 de enero de 2022, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-894849>
- Sánchez, Manuel. «La metodología en la investigación jurídica: características peculiares y pautas generales para investigar en el Derecho». Revista Telemática de Filosofía del Derecho, N°14 (2011): 317-358.
- Saúl Obregón-Biosca “Estudio comparativo del impacto en el desarrollo socioeconómico en dos carreteras: Eix Transversal de Catalunya, España, y MEX120, México”, Revista Scielo, No. 32, junio 2009.
- Torrealba Navas, Adrián, “Derecho Tributario: parte general” 1era ed. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2009.
- Tribunal Contencioso Administrativo Sección III, “Recurso de apelación: Resolución N°00072 - 2018”; 20 de febrero, 2018. NEXUS: Consultado el 18 de marzo de 2020, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-740863>

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III, “Proceso de Jerarquía Impropia N°300-2019, 11:50 horas” 19-001962-1027-CA – 5. Consultado 02 de junio, 2020, <https://vlex.co.cr/vid/sentencia-tribunal-contencioso-administrativo-815063041>

Tribunal Supremo de Elecciones, “Consulta Municipal: *Resolución No. 3528-E8-2008 de 8 de octubre de 2008*. Consultado el 10 de julio de 2021, [https://www.tse.go.cr/juris/electorales/3528-E8-2008.HTM?zoom\\_highlight=consulta+exped](https://www.tse.go.cr/juris/electorales/3528-E8-2008.HTM?zoom_highlight=consulta+exped)

Villamichel, Pablo “Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica”, (San José, Costa Rica: CONARE PEN, 2021). Consultado el 15 de febrero de 2022, [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8236/Villamichel\\_P\\_Banca\\_Analisis\\_finanzas\\_publicas\\_gestion\\_deuda\\_CR\\_IEN\\_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8236/Villamichel_P_Banca_Analisis_finanzas_publicas_gestion_deuda_CR_IEN_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Zamora Ramírez, María José, “Fortalecimiento de los Gobiernos Locales a la luz de la reforma al Art. 170 de la Constitución Política”. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2003. Consultado 1 de junio, 2020, <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1520/1/23145.pdf>