

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS,
LEY N.º 8114, DE 4 DE JULIO DE 2001, Y DE LA LEY ESPECIAL
PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS:
ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA DE LA RED VIAL
CANTONAL, LEY N.º 9329, DE
15 DE OCTUBRE DE 2015**

**PABLO SIBAJA JIMÉNEZ
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 23.279

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS, LEY N.º 8114, DE 4 DE JULIO DE 2001, Y DE LA LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA DE LA RED VIAL CANTONAL, LEY N.º 9329, DE 15 DE OCTUBRE DE 2015

Expediente N.º 23.279

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La “Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, Ley N.º 9329, de 15 de octubre de 2015”, establece en su numeral segundo: *“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.**”* (El subrayado no es del original).

De tal manera, el legislador dispuso para la atención de la red vial cantonal (RVC) una serie de características propias a la planificación, programación administrativa y presupuestaria de los recursos transferidos por la Ley N.º 8114, “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias”, que a todas luces requiere la figura de los planes viales quinquenales de conservación y desarrollo, indicados en la ley N.º 9329, como herramienta indispensable para los gobiernos locales en la correcta atención de la red vial cantonal del país.

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.

Si bien es cierto, la normativa actual reúne una serie de factores positivos entorno a los planes viales quinquenales de conservación y desarrollo, los que no han sido implementados por la totalidad de las municipalidades del país, lo cual entorpece la gestión de las mismas en la atención de la red vial cantonal y en los índices de gestión municipal que reflejan una inadecuada ejecución de los recursos, precisamente por una falta de planificación.

Según un informe de auditoría de la CGR, 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 consideraron las prioridades de inversión en el cantón y las necesidades de los ciudadano.¹

La importancia y objeto de los PVQCD han sido definidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) de la siguiente manera:

El Plan Vial Quinquenal De Conservación y Desarrollo (PVQCD) es 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. Esta estrategia debe estar alineada a planes superiores en el ámbito local, intercantonal o nacional. En su nivel práctico, es un proceso de carácter altamente técnico, interdisciplinario y participativo, que conlleva a la identificación y selección de alternativas de intervención para lograr el mejor desempeño de los activos y maximizar los beneficios. Supone un conjunto de decisiones compartidas entre los interesados y aprobadas por instancias competentes, en las cuales se definen el orden de prioridad y el cronograma de ejecución de las obras a desarrollar en el cantón, que se ejecutará anualmente con base en los resultados del PVQCD, que mejoren el servicio a los usuarios. Los PVQCD forman parte de los activos de procesos o referentes de planificación de mayor relevancia municipal.²

¹ 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.

² Ministerio de Obras Públicas y Transportes. División de Obras Públicas. Unidad Ejecutora y de Coordinación - PRVC. Planes viales quinquenales de conservación y desarrollo: guía para la formulación y seguimiento. -- 1. ed. --San José, C. R.: La Unidad Ejecutora, 2017. Consultado en, <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>

Asimismo, 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 (Mideplán, CGR).³*

En la misma línea, es relevante indicar la distribución de los recursos a las municipalidades por medio de la Ley N.º 8114, que define lo relativo a la fuente de recursos y financiamiento de la red vial cantonal; además, dispone la distribución que seguirá la Tesorería Nacional para el depósito de los recursos a las municipalidades. No obstante, pese a que las implementaciones de los PVQCD tienen un carácter obligatorio para las municipalidades, los que no han sido desarrollados en todas las corporaciones del país.

En cuanto al destino de los recursos, menciona:

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*

³ *Ibíd.*, pág. 16.

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.***

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 19 de la Ley de Movilidad y Seguridad Ciclística, N.° 9660, de 24 de febrero de 2019).

(...)

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. (...).⁴ (El énfasis no es del original).

Como puede observarse, la distribución de los recursos percibidos de la recaudación contemplada por el numeral quinto de la Ley N.° 8114, no fija obligaciones puntuales a las municipalidades para implementar con prontitud los PVQCD tan necesarios para la planificación vial y para el desarrollo cantonal. Por lo que, los fondos se distribuyen sin distinguir entre aquellas municipalidades que sí han regulado y planificado la atención de la red vial cantonal apegados a criterios técnicos frente a aquellas que no cuentan con un sistema de planificación idóneo; tal como lo indican datos del Mideplán, donde cerca de 40 municipalidades apenas cuentan con esta herramienta.

⁴ Asamblea Legislativa, "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N.° 8114, de cuatro de julio de 2001, artículo 5.

El reglamento al numeral 5 de la ley 8114, N.º40138-MOPT establece:

Artículo 7- Presupuesto, custodia y manejo de los recursos:

El Concejo Municipal presupuestará cada año el monto que le corresponde, con base en lo indicado en los artículos 3 y 4 de este Reglamento. Dicho presupuesto deberá ser conforme con el Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo vigente según lo estipula el artículo 2 de la Ley N.º 9329, para lo cual la Junta Vial deberá realizar una propuesta anual de actividades de gestión vial.

Los recursos provenientes del impuesto único a los combustibles, previstos en la Ley N.º 8114, se deberán manejar de conformidad con la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, por el mecanismo que establezca la Tesorería Nacional, con el fin de facilitar su manejo y para que proceda de forma oportuna con los desembolsos correspondientes, de conformidad con la programación financiera que le presenten las municipalidades.⁵

Por consiguiente, es necesaria una reforma que fomente la implementación de los planes viales quinquenales PVQCD en la dinámica municipal sobre la competencia exclusiva de la atención de la RVC, ya que, es por medio de esta herramienta que las municipalidades pueden mejorar la gestión, planificación y ejecución de los recursos provenientes de la Ley N.º 8114. De forma tal, que indirectamente se optimizará el uso de los recursos y la atención de las vías locales para beneficio del comercio, turismo y transporte en general.

Asimismo, otra de las grandes problemáticas entorno a la Ley N.º 9329, es la limitación municipal sobre la utilización de maquinaria, personal y equipo adquirido con fondos de la mencionada normativa; en trabajos y proyectos de interés cantonal, siendo que, actualmente la administración municipal no puede disponer de estos equipos para un fin distinto al estipulado, lo cual contraviene principios lógicos de economía y maximización de recursos en la atención y satisfacción de los intereses, servicios y proyectos de importancia local como lo define el numeral 169 de la Constitución Política: "*La Administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal*". De esta forma, con base en su autonomía las municipalidades están autorizadas para realizar todas aquellas actividades que benefician a los habitantes de su cantón en las que existe un interés local.

Por lo anterior, se plantea a consideración de la Asamblea Legislativa esta propuesta de reforma, la cual facilitará la satisfacción de los intereses locales consagrados por el numeral 169 de la Constitución Política, optimizando el uso de las herramientas disponibles de la corporación municipal adquiridas por recursos de

⁵ Reglamento del inciso b) del artículo 5 de la Ley N.º 8114, "Ley de Simplificación y Eficiencias Tributarias, N.º 40138-MOPT.

la Ley 8114 para la atención de la RVC en otras necesidades de igual importancia local, maximizando con ello la utilidad de la maquinaria y recursos municipales.

No obstante, es preciso indicar que a todas luces debe respetarse el destino específico que ostenta el impuesto único a los combustibles, el cual las municipalidades se encuentran obligadas a utilizar de forma expresa en temas de conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación de la red vial cantonal y, una vez cumplidos esos objetivos, el sobrante se usará para construir obras viales nuevas.

Pese a ello, y sin detrimento de lo anterior, pretende este proyecto de ley que en casos excepcionales en los cuales el equipo y maquinaria se encuentren inactivos y en el tanto ello no se deba a una falta de planificación por parte de la municipalidad o al incumplimiento de los fines dispuestos en la Ley N.º 8114, dicha maquinaria se pueda utilizar en otras actividades urgentes de las municipalidades que respondan a la satisfacción de un interés local.

Finalmente, es importante aclarar que esta propuesta no constituye una variación del destino específico de los recursos obtenidos de la Ley N.º 8114, tipificados en el artículo 5, ya que, el equipo que se adquiriera producto de los recursos de la citada ley, será utilizado para los fines establecidos por la normativa, y sólo en casos muy excepcionales donde no se menoscabe el cumplimiento de los mismos, podrán las municipalidades utilizar estos recursos para otras actividades de interés municipal al amparo del principio de eficiencia que obliga a la administración a maximizar el uso de los recursos públicos en procura de la satisfacción de interés general y la continuidad del servicio los cuales responden a principios de eficiencia y adecuado manejo de las finanzas públicas.

En virtud de las consideraciones anteriores, someto a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley, para su aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**REFORMA DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS,
LEY N.º 8114, DE 4 DE JULIO DE 2001, Y DE LA LEY ESPECIAL
PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS:
ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA DE LA RED VIAL
CANTONAL, LEY N.º 9329, DE
15 DE OCTUBRE DE 2015**

ARTÍCULO 1- Se reforma el sub-inciso iii) del inciso b), del artículo 5, de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley N.º 8114, de 04 de julio de 2001, cuyo texto dirá:

Artículo 5- Destino de los recursos

(...)

iii) El quince por ciento (15%) restante será distribuido en partes iguales a cada una de las municipalidades que cuenten con plan vial quinquenal de conservación y desarrollo aprobado por el concejo municipal.

(...)

ARTÍCULO 2- Se adiciona un párrafo final al artículo 2 de la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, Ley N.º 9329, de 15 de octubre de 2015, cuyo texto dirá:

Artículo 2- Delimitación de la competencia

(...)

En casos excepcionales previo acuerdo debidamente fundamentado del concejo municipal, el equipo y maquinaria para la construcción y mantenimiento de la red vial cantonal adquirida con los recursos establecidos en el artículo 5 de la presente ley, podrán ser utilizados por la municipalidad para otros fines de interés público cantonal, en el tanto estos se encuentren en estado ocioso y esto no responda a una falta de planificación municipal. Dicha fundamentación requiere del nexo causal que demanda la utilización de estos recursos y el tiempo necesario para la consecución del fin, que no debe interferir con la ejecución y planificación vial municipal.

Rige a partir de su publicación.

Pablo Sibaja Jiménez
Diputado

NOTAS: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

El texto fue confrontado y revisado por el Departamento de Servicios Parlamentarios, para hacerle los ajustes formales requeridos por el SIL. (Fecha de subido al SIL: 19-08-2022)