DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -144-2020

INFORME DE:

REFORMA DEL ARTÍCULO 1 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 24 BIS DE LA LEY N.° 7798 "CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD", DE 29 DE MAYO DE 1998, Y SUS REFORMAS. LEY PARA LA INTERVENCIÓN DE RUTAS CANTONALES POR PARTE DEL CONSEJO NACIONAL DE VIABILIDAD

Elaborado por:
Lilliana Rivera Quesada
Asesora Parlamentaria

Supervisado por:
Llihanny Linkimer Bedoya

Jefa de Área

Revisión final y autorización

Fernando Campos Martínez
Director

10 de abril 2020

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

INFORME JURÍDICO _____ ***3***

I. RESUMEN DEL PROYECTO _____ ***3***

II.- ANALISIS DEL ARTÍCULADO _____ ***4***

III. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA _____ ***4***

IV. -ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO _____ ***13***

Votación _____ ***13***

Delegación _____ ***13***

Consultas _____ ***13***

V.- ANTECEDENTES _____ ***13***

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST-IJU-144-2020

INFORME JURÍDICO

REFORMA DEL ARTÍCULO 1 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 24 BIS DE LA LEY N.° 7798 "CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD", DE 29 DE MAYO DE 1998, Y SUS REFORMAS. LEY PARA LA INTERVENCIÓN DE RUTAS CANTONALES POR PARTE DEL CONSEJO NACIONAL DE VIABILIDAD

EXPEDIENTE Nº 21553

I. RESUMEN DEL PROYECTO

En el presente proyecto de ley, se propone dos cambios a la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, con el fin de autorizar la intervención del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en vías públicas cantonales, que de alguna manera se vinculen con vías públicas nacionales.

Según se explica en la exposición de motivos, en algunas ocasiones los proyectos que se realizan en rutas nacionales, afectan de alguna manera las rutas cantonales y el CONAVI no tiene potestad legal para hacer los ajustes que se requiera para que estas últimas sean funcionales.

El objetivo de la iniciativa se sintetiza así:

> "…surge la necesidad de reformar el marco legal existente con el fin de darle la potestad legal al Conavi para realizar las medidas de mitigación o el plan de tratamiento requerido cuando el riesgo detectado llegue a materializarse. Más

específicamente, cuando rutas cantonales se vean afectadas por la ejecución de proyectos en rutas nacionales.

El tipo de intervenciones pueden variar, desde llevar a cabo actividades de conservación vial, y mantenimiento, hasta llevar algún tipo de construcción para lograr la funcionalidad del proyecto vial."

II. ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO

Artículo 1:

En esta norma se plantea modificar el artículo 1 de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, en el siguiente sentido:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 1.- La presente ley regula la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesía y puentes de la red vial nacional. Para los efectos de esta ley, se definen los siguientes conceptos Red vial nacional: Conjunto de carreteras nacionales determinadas por el Consejo Nacional de Vialidad con sustento en los estudios técnicos respectivos. Calles de travesía: Conjunto de carreteras públicas nacionales que atraviesan el cuadrante de un área urbana o de calles que unen dos secciones de carretera nacional en el área referida, de conformidad con el artículo 3 de la Ley General de Caminos Públicos. Conservación vial: conjunto de actividades destinadas a preservar, de forma continua y sostenida, el buen estado de las vías y los puentes, de modo que se garantice un servicio óptimo al usuario. La conservación vial comprende todo lo que no alcanza a ser construcción de obras nuevas o variación sustancial de estándar de las existentes. Tampoco comprende las obras de restauración que se requieren a causa de emergencias, salvo lo dispuesto por la presente ley como excepción. Dentro de la conservación vial	Artículo 1- La presente ley regula la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesía, **pares viales** y puentes de la red vial nacional. Para los efectos de esta ley, se definen los siguientes conceptos: Red vial nacional: Conjunto de carreteras nacionales determinadas por el Consejo Nacional de Vialidad con sustento en los estudios técnicos respectivos. Calles de travesía: Conjunto de carreteras públicas nacionales que atraviesan el cuadrante de un área urbana o de calles que unen dos secciones de carretera nacional en el área referida, de conformidad con el artículo 3 de la Ley General de Caminos Públicos. **Pares viales: Conjunto de dos vías, separadas entre sí, con sentidos opuestos de circulación vehicular, que permiten la distribución del flujo vehicular entrante y saliente de los centros urbanos; situación que permite darle continuidad física y**

pueden distinguirse las siguientes actividades: mantenimiento (rutinario y periódico), refuerzo, rehabilitación y mejoramientos puntuales. Mantenimiento rutinario: Conjunto de labores de limpieza de drenajes, control de vegetación, reparaciones menores y localizadas del pavimento y la restitución de la demarcación, que deben efectuarse de manera continua y sostenida a través del tiempo, para preservar la condición operativa, el nivel de servicio y seguridad de las vías. Incluye también la limpieza y las reparaciones menores y localizadas de las estructuras de puentes. Mantenimiento periódico: conjunto de actividades programables, cada cierto período, tendientes a renovar la condición original de los pavimentos mediante la aplicación de capas adicionales de lastre, grava, tratamientos superficiales o recapados asfálticos o de secciones de concreto, según el caso, sin alterar la estructura de las capas del pavimento subyacente. El mantenimiento periódico de los puentes incluye la limpieza, la pintura y la reparación o el cambio de elementos estructurales dañados o de protección. Rehabilitación: Reparación selectiva y refuerzo del pavimento o la calzada, previa demolición parcial de la estructura existente, con el objeto de restablecer la solidez estructural y la calidad de ruedo originales. Además, por una sola vez en cada caso, podrá incluir la construcción o reconstrucción del sistema de drenaje que no implique construir puentes o alcantarillas mayores. Antes de cualquier actividad de rehabilitación en la superficie de ruedo, deberá verificarse que el sistema de drenaje funcione bien. La rehabilitación de puentes se refiere a reparaciones mayores, tales como el cambio de elementos o componentes estructurales principales o el cambio de la losa del piso. Reconstrucción: Renovación completa de la estructura del camino, con previa demolición parcial o total de la estructura del pavimento o las estructuras de puente. Mejoramiento: mejoras o modificaciones de estándar horizontal o vertical de los caminos,	**funcional a una determinada ruta de la red vial nacional.** [...]

relacionadas con el ancho, el alineamiento, la curvatura o la pendiente longitudinal, a fin de incrementar la capacidad de la vía y la velocidad de circulación. También se incluyen, dentro de esta categoría, la ampliación de la calzada, la elevación del estándar del tipo de superficie ("upgrade") de tierra a lastre o de lastre a asfalto, entre otros, y la construcción de estructuras tales como alcantarillas grandes, puentes o intersecciones. Mejoramientos puntuales: corresponden a mejoras o modificaciones localizadas del estándar horizontal o vertical de los caminos, relacionadas con el ancho, el alineamiento, la curvatura o la pendiente longitudinal, a fin de incrementar la seguridad vial. Se consideran mejoramientos puntuales: la construcción de bahías de autobuses, el mejoramiento de cruces, la ampliación puntual de la calzada para ubicar un carril de giro; así como corregir el alineamiento vertical u horizontal de puntos con incidencia de accidentes de tránsito. Obras nuevas: Construcción de todas las obras viales que se incorporen a la red nacional existente, de acuerdo con la presente ley.	

Esta comparación de textos nos refleja que el cambio consiste en introducir el concepto de “pares viales” dentro de las definiciones que tiene la ley afectada. Sin embargo, no queda claro cuál es la utilidad de esta definición, toda vez que no es un concepto que se retome en ningún otra norma.

La intención del cambio parece ser incluir los “pares viales” dentro de la regulación de la ley, pero no se afecta el artículo 4 de la ley[1], donde se enumeran los objetivos del Consejo Nacional de Vialidad y estos solo se refieren a las red vial nacional.

[1] “ARTÍCULO 4.- Serán objetivos del Consejo Nacional de Vialidad los siguientes: 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

El concepto tampoco se usa en el contenido del nuevo artículo 24 bis que se adiciona al artículo 2 del proyecto de ley en análisis.

Otro elemento que conviene destacar en la definición en comentario, es que no hace referencia a la naturaleza de vía cantonal, lo que podría ser necesario en función del objetivo, antes reseñado, del proyecto de ley, cual es autorizar la intervención del MOPT precisamente en vías cantonales.

Adicionalmente, debe recordarse que la Ley de Caminos también tiene algunas definiciones, por lo que la propuesta debe verse en este contexto también:

> "Artículo 1º.- 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 determine el Poder Ejecutivo, por vía de acuerdo. Esta red estará constituida por las siguientes clases de caminos públicos:
> a) Carreteras primarias: Red de rutas troncales, para servir de 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, producción o turismo, que generen una cantidad considerable de viajes interregionales o intercantonales.

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." Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N° 7798 de 30 de abril de 1998.

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.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes designará, dentro de la Red vial nacional, las carreteras de acceso restringido, en las cuales sólo se permitirá el acceso o la salida de vehículos en determinadas intersecciones con otros caminos públicos. También designará las autopistas, que serán carreteras de acceso restringido, de cuatro o más carriles, con o sin isla central divisoria.

RED VIAL CANTONAL: Corresponde su administración a las municipalidades.
Estará constituida por los siguientes caminos, 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 económicamente 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 proporcionen acceso a muy pocos usuarios, quienes sufragarán los costos de mantenimiento y mejoramiento."[2]

Por lo anterior, y con el fin de lograr armonía legislativa, se sugiere valorar el contenido de la definición propuesta en este artículo 1, en concordancia con lo dispuesto en la Ley General de Caminos, de manera que se eviten contradicciones normativas, o bien, se revise la redacción para que la delimitación conceptual sea más clara entre ambas normas. Nótese que en esta última ley, se mantiene la clara división entre las vías que son administradas por el MOPT y las que son administradas por las municipalidades.

[2] Ley General de Caminos Públicos, N° 5060, de 22 de agosto de 1972, art.1. El resaltado no es del original.

Artículo 2:

En esta disposición, se plantea la inclusión de un nuevo artículo 24 bis en la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, en cuyo contenido se materializa de manera más clara el objetivo del proyecto de ley, cual es la autorización para que el MOPT pueda intervenir en algunas vías cantonales.

Este planteamiento debe revisarse a la luz de la autonomía municipal, con el fin de verificar que sea compatible con las atribuciones que la Constitución Política asigna a las Municipalidades[3], característica que también debe revisarse a la luz de lo contemplado en el Código Municipal.[4]

[3] "ARTÍCULO 169.- La administración de **los intereses y servicios 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.

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." Constitución Política, art. 169 y 170.

[4] "Artículo 3. - La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal.
El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal.
La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba.
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:
a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control.
d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.

Esta autonomía ha sido explicada de la siguiente manera:

> "(…) Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como **la capacidad que tienen las municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso).** Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica libre elección de sus propias autoridades; **la libre gestión en las materias de su competencia**; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera: 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 autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de decisiones fundamentales para el 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

---

f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.
h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
i) Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género. " Código Municipal, Ley N°7794 de 30 de abril de 1998, art. 3 y 4. El resaltado no es del original

el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se elige 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.(…)" [5]

Por su parte, la Procuraduría General de la República ha hecho el siguiente análisis:

"De lo anterior se desprende que existen varias vertientes o manifestaciones de la autonomía municipal, específicamente la posibilidad de dichos entes de autogobernarse (autonomía política), de dictar los reglamentos autónomos de organización y servicio (autonomía normativa), de ejercer potestad impositiva (autonomía tributaria), y la potestad de autoadministración (autonomía administrativa), lo cual en principio le otorga libertad o independencia frente al Estado para la adopción de todas sus decisiones.

Consecuentemente, las competencias "locales" atribuidas a la municipalidad a partir del reconocimiento de su autonomía, se contraponen a las competencias de carácter nacional que deben ser ejercidas por el Estado.

Ahora bien, existen algunas materias donde el campo competencial entre uno y otro ente no puede deslindarse, pues el ejercicio de atribuciones nacionales también puede desarrollarse dentro de las circunscripciones territoriales de las corporaciones municipales. Esto lleva a señalar que éstas no necesariamente son excluyentes y que pueden coexistir en un mismo ámbito territorial.

Es precisamente esta interrelación de competencias nacionales y locales, la que exige que deban estar perfectamente definidas, a fin de garantizar la política del Estado sin menoscabo de las atribuciones municipales, exigiendo relaciones de coordinación entre ambos entes.

…
De lo anterior podemos concluir que la autonomía municipal abarca únicamente aquellas atribuciones que pueden enmarcarse dentro del concepto de lo "local", pues fuera de él, coexisten otras competencias que pueden ser ejercidas por los demás órganos del Estado dentro de la circunscripción territorial de las

[5] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 5445-99 del 14 de julio de 1999. El resaltado no es del original.

municipalidades. Por tratarse de un concepto jurídico indeterminado, deberá analizarse en cada caso concreto si una competencia determinada queda englobada o no dentro de dicho concepto.

….
… la regulación del tránsito, la seguridad vial y la señalización de las vías públicas, no son servicios estrictamente locales, por lo que no pueden considerarse cubiertos por la autonomía municipal reconocida en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política. Sin embargo, **como dicha atribución nacional puede confluir en una determinada circunscripción territorial de un cantón, tanto la Municipalidad como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, tienen competencia sobre estas vías públicas, por lo que el ejercicio de la misma queda supeditado a relaciones de coordinación entre ambos.**

La noción de "coordinación" se convierte entonces, en un elemento clave en las relaciones interinstitucionales entre el Ministerio y la respectiva municipalidad"[6]

A partir de lo acá indicado, es claro que la autorización que motiva el presente proyecto de ley, supone la intervención de una autoridad nacional, dentro del territorio sobre el que una municipalidad tiene autonomía. Ahora bien, pareciera sería un caso en el que la coordinación entre autoridades nacionales y municipales es esencial, para lograr que las vías cantonales vinculadas con rutas nacionales, sean funcionales para la población.

Es por ello que se recomienda valorar la posibilidad de incluir en la propuesta la necesidad de que la intervención del MOPT en una vía cantonal, se de en coordinación o con autorización de la Municipalidad respectiva, con el fin de evitar cualquier lesión a la autonomía municipal y con ello, un posible roce de constitucionalidad de la presente iniciativa.

[6] Procuraduría General de la República, Dictamen C-130-2011, de 16 de junio de 2011. El resaltado no es del original.

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Se recomienda corregir el nombre de la Ley N° 7798, consignado tanto en el artículo 1, como en el artículo 2, que correctamente es “Creación del Consejo Nacional de Vialidad” (no Viabilidad).

V. -ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Votación

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 119 de nuestra Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Delegación

La iniciativa podría ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, ya que no se encuentra en ninguno de los supuestos del artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias:

- Todas las Municipalidades

Facultativas:

- Ministerio de Obras Públicas y Transportes
- Procuraduría General de la República
- Consejo Nacional de Vialidad

Elaborado por: lrq
/*lsch//10-6-2020
c. archivo