

12 de marzo de 2024

Señores (as)
Secretaría del Directorio
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Asunto: Expediente N° 23685

Estimados (as) señores (as)

Me permito remitirles el **INFORME TECNICO** del expediente **N° 23685** proyecto de ley **“FORTALECIMIENTO DE COMPETENCIAS DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL COSEVI Y EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES INCOFER PARA EL MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD VIAL EN CRUCES FERROVIARIOS.REFORMA AL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES INCOFER, LEY N° 7001 DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 1985 Y SUS REFORMAS Y ADICIÓN DE UN INCISO L) AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY N° 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2018 Y SUS REFORMAS”**.

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto,

Atentamente,

Fernando Campos Martinez
Director
Departamento Servicios Técnicos

CGB 12-3-2024
C. Archivo



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-081-2024

INFORME DE PROYECTO DE LEY

FORTALECIMIENTO DE COMPETENCIAS DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL COSEVI Y EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES INCOFER PARA EL MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD VIAL EN CRUCES FERROVIARIOS REFORMA AL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES INCOFER, LEY N° 7001 DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 1985 Y SUS REFORMAS Y ADICIÓN DE UN INCISO L) AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY N° 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2018 Y SUS REFORMAS

EXPEDIENTE N° 23.685

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
CARLOS ANDRÉS SANCHO RIVERA
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
GUSTAVO RIVERA SIBAJA
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR**

11 MARZO 2024



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. ANTECEDENTES.....	5
III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	5
IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	5
V. CONSIDERACIONES FINALES.....	8
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA.....	9
VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	9
Votación.....	9
Delegación.....	9
Consultas obligatorias.....	9
VIII. FUENTES.....	9



AL-DEST- IJU-081-2024

FORTALECIMIENTO DE COMPETENCIAS DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL COSEVI Y EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES INCOFER PARA EL MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD VIAL EN CRUCES FERROVIARIOS REFORMA AL ARTÍCULO 39 DE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES INCOFER, LEY N° 7001 DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 1985 Y SUS REFORMAS Y ADICIÓN DE UN INCISO L) AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LEY N° 9635 DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2018 Y SUS REFORMAS

Expediente N° 23.685

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa en análisis consta de dos artículos, el primero consiste en la modificación al numeral 39 de la Ley N° 7001 de 19 de setiembre de 1985, Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y el segundo artículo se trata de la adición de un inciso l) al artículo 6 de la Ley N°9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Consecuentemente con lo anterior, el presente proyecto de ley pretende:

- Que el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) otorgue mantenimiento e inversión para todas las mejoras y ampliación que requieran los sistemas de señalización y semaforización en los cruces ferroviarios.
- Eximir de la regla fiscal al COSEVI y al INCOFER en lo referente al mantenimiento e inversión para el mejoramiento y ampliación de los sistemas de señalización y semaforización en los cruces del ferrocarril.

Según la motivación de la propuesta, la seguridad vial en lo que respecta a los cruces del ferrocarril se encuentra legalmente desprotegida al no existir una norma que tutele jurídicamente las responsabilidades interinstitucionales en esta materia, así mismo, las limitaciones presupuestarias del INCOFER imposibilitan dar una efectiva intervención a los dispositivos de seguridad en dichas zonas.

En virtud de la anterior, los proponentes ponen en conocimiento la presente propuesta de ley para su eventual discusión y aprobación.

II. ANTECEDENTES¹

Como único antecedente del presente proyecto de ley citamos:

Expediente 18.252 Ley de la República bajo el número 9366 del 28 de junio del 2016 “Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana”.

III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El proyecto de ley no tiene vinculación con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 pues solo traslada funciones de administrador de los equipos de los cruces ferroviarios (aguas y semáforos) del INCOFER al COSEVI; y excluye de la regla fiscal a ambas instituciones.

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 1– *Modificación del artículo 39 Ley N°7001 de 19 de setiembre de 1985, Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER).*

Ley N°7001	Expediente 23.685
<p>Artículo 39.- Para todos los efectos legales, el Instituto tendrá el carácter de ente administrativo de utilidad pública. Con el propósito de que lleve a cabo con prontitud y eficiencia el cumplimiento de sus objetivos, los organismos del Estado, en especial el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y las instituciones autónomas, salvo la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), semiautónomas y empresas públicas, quedan autorizados para ceder, traspasar, gestionar, negociar, colaborar, donar o arrendar, a título gratuito, todo tipo de recursos, servicios o bienes muebles e inmuebles, materiales y equipo, así como a trasladar personal a favor del Instituto, sin que al efecto sea necesaria la autorización o aprobación de ningún otro organismo público.</p>	<p>Artículo 39.- <u>Colaboración interinstitucional</u> Para todos los efectos legales, el Instituto tendrá el carácter de ente administrativo de utilidad pública. Con el propósito de que lleve a cabo con prontitud y eficiencia el cumplimiento de sus objetivos, los organismos del Estado, en especial el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y las instituciones autónomas, salvo la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), semiautónomas y empresas públicas, quedan autorizados para ceder, traspasar, gestionar, negociar, colaborar, donar o arrendar, a título gratuito, todo tipo de recursos, servicios o bienes muebles e inmuebles, materiales y equipo, así como a trasladar personal a favor del Instituto, sin que al efecto sea necesaria la autorización o aprobación de ningún otro organismo público.</p> <p><u>El Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) brindará mantenimiento e inversión para el mejoramiento y ampliación de los sistemas de señalización de aguas y semáforos en cruces ferroviarios en coordinación con el Instituto, para garantizar la seguridad vial de estos puntos.</u></p>

¹ Esta sección de antecedentes y la siguiente fueron elaboradas por Marta Lora Morejón, Asesora, Área de Investigación y Gestión Documental, supervisado por la Lic. Lilliana Cisneros Q., Jefe AIGD.

Es necesario destacar como primer punto que este artículo en análisis fue reformado por el artículo primero de la Ley N°9366 del 28 de junio del 2016 “Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana”.

En aquel entonces esta institución prácticamente emergía de un desmantelamiento y era necesario dotarla de recursos para ponerla nuevamente en marcha en virtud de la creciente demanda de transporte público y del colapso vial. Siendo esto así, la ley citada supra vino precisamente a generar las condiciones para que el INCOFER pudiera reactivar la red ferroviaria nacional y una de sus estrategias fue la cooperación con otras instituciones del aparato estatal.

Sobre este tema, la Contraloría General de la República reconoce la colaboración entre instituciones como un medio a través del cual una entidad puede suplir necesidades de diversa naturaleza que de otra forma no las podría satisfacer por sí misma. El órgano contralor ha señalado que:

“(...) Los Convenios de Cooperación Interinstitucional son aquellos acuerdos suscritos entre dos o más entes públicos, con miras a lograr una interrelación que se traducirá en última instancia en un mejoramiento en la calidad y eficiencia de la prestación del servicio público, concretizados a través de relaciones de colaboración y cooperación, en la que ambas partes intervienen en una situación de igualdad, puesto que no se justifica una situación de privilegio de una entidad frente a la otra.

En este sentido, las partes deben plantear los objetivos conjuntos como los beneficios que conllevará la suscripción del convenio a favor del interés público, no sin antes señalar el fundamento legal con que cuentan para la formalización del mismo.

Lo anterior, por cuanto si bien es cierto, los convenios de cooperación se encuentran excluidos de observar los procedimientos de contratación administrativa, no implica que las administraciones no deban actuar dentro del marco de su competencia, previa verificación de una norma legal expresa que las autorice para ello, todo de acuerdo con el principio de legalidad, consagrado en los numerales 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley de Administración Pública²...”

De lo anterior se desprende que el ordenamiento jurídico efectivamente reconoce como legítimas este tipo de alianzas en aras de la consecución del interés público.

Ahora bien, la modificación propuesta a este artículo inicia con la asignación de un epígrafe, el cual, hace referencia a la cooperación de las instituciones autónomas con el INCOFER, que a juicio de esta asesoría debió de habersele dado desde el momento que fue redactado en sus inicios.

Corolario a lo anterior, se pretende otorgarle al COSEVI la competencia para que este continúe brindando colaboración al INCOFER en lo referente al mantenimiento e inversión para la ampliación y mejoras de los dispositivos de seguridad vial en los cruces ferroviarios.

² Contraloría General de la República, Oficio N° 01655 del 14 de febrero del 2005

Con respecto a esto, cabe mencionar que en diciembre de 2017 se firmó un convenio entre ambas instituciones el cual permitió la implementación de acciones para la colocación de dispositivos lumínico-sonoros y barras o agujas en cruces donde técnicamente se detectó que eran necesarias, en este caso, el COSEVI hizo un desembolso de 4500 millones de colones y ha estado al frente de los programas de mantenimiento que se le ha venido dando a este equipo.

Así las cosas, parte de lo que se persigue con esta propuesta, es otorgar a la cooperación que brinda el COSEVI rango de ley y que forme parte de las funciones de dicha institución. Esta situación por ser un criterio de conveniencia y oportunidad no es lesiva contra el ordenamiento ni presenta problemas de índole jurídico.

Se hace necesario advertir a las diputaciones que la redacción propuesta a este artículo es omisa en lo que respecta a cuál institución le corresponderá la adquisición de nuevos dispositivos, ya que, solamente indica que el COSEVI brindará mantenimiento e inversión en mejoramiento y ampliación de los existentes. Se hace esta observación porque dicha institución fue la que hizo la compra de los semáforos, agujas y señales que están en funcionamiento actualmente, no obstante, en la reforma planteada esta situación se omite y para efectos de transparencia y seguridad jurídica se recomienda que se establezca la entidad encargada de realizar los trámites de compra de equipos.

Otro aspecto que esta asesoría recomienda es incorporar dentro del artículo las fuentes de financiamiento para ejecutar sus disposiciones. Si bien es cierto, esto se menciona en la motivación, no obstante, en la normativa propuesta estos datos se omiten, creando de esta forma una laguna sobre cuál o cuáles serán los medios de donde se captarán los recursos.

ARTÍCULO 2 - Adición de un inciso I) al artículo 6 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Ley N°9635	Expediente 23.685
<p>ARTÍCULO 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones: (...)</p>	<p>ARTÍCULO 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones: (...) <u>I) El Consejo Nacional de Seguridad Vial (COSEVI) y el del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) en cuanto a mantenimiento e inversión para el mejoramiento y ampliación de los sistemas de señalización de agujas y semáforos en cruces ferroviarios.</u></p>

Como bien es sabido, la implementación de la Regla Fiscal obedece a la necesidad de que las arcas del Estado gocen de cierto equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos y en este sentido, el artículo 176 constitucional establece que: *“En ningún*

caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.” Y continúa diciendo: “Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.”

El artículo 9 de la misma Ley 9635 la define como un límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de la deuda del Gobierno central al PIB. La esfera de aplicación se encuentra tutelada en el artículo 5 de la ley de cita y abarca todos los entes y órganos del sector público no financiero.

Tal y como se mencionó anteriormente la adición de un inciso l) al artículo 6 de la ley de marras, pretende excluir de forma parcial al COSEVI y al INCOFER de la aplicación de esta Regla Fiscal. Dichas excepciones se circunscriben específicamente al mantenimiento e inversión para todas las mejoras y ampliación de los dispositivos de seguridad vial situados en los cruces ferroviarios que al igual que en la reforma del artículo anterior, deja duda si dicha excepción aplicará también para la adquisición de nuevos equipos en caso de que esa fuera la voluntad del proponente, ya que, para ese caso esta indicación es omisa.

Por tratarse de un asunto de conveniencia y oportunidad, no se le observan inconvenientes de índole jurídico, sin embargo, es necesario advertir que existe el uso incorrecto de técnica legislativa ya que lo que se pretende es adicionar un inciso con la numeración “l”, la cual, ya existe dentro del artículo vigente por lo que se recomienda asignarle la debida numeración que correspondería a la “y”. Se hace necesario recalcar que el contenido de ambos incisos es completamente diferente y la literalidad del propuesto no tiene injerencia negativa en lo que a la interpretación del artículo se refiere.

V. CONSIDERACIONES FINALES

- El proyecto en sí por tratarse de criterios de conveniencia y oportunidad no presenta problemas jurídicos que requieran de modificación o contradicciones con las disposiciones vigentes del ordenamiento.
- Se recomienda establecer cuál entidad, sea el COSEVI o INCOFER deberá gestionar la adquisición de dispositivos nuevos ya sea para sustituir los que sean dados de baja o para cubrir nuevos tramos. Así mismo, es de capital importancia que dentro de la normativa se contemple los medios de financiamiento con los que se dará atención a los dispositivos de seguridad vial en los cruces por donde circula el tren, ya que se mencionan en la justificación del proyecto más no así en las disposiciones del articulado.
- Es necesario corregir la numeración del inciso a adicionar.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

Como primera observación se hace necesario indicar que el título del proyecto es muy extenso y se recomienda sintetizarlo por razón de seguridad jurídica.

Es necesario asignarle otra numeración al inciso adicionado al artículo 6 de la Ley N°9635, esto por cuanto el inciso “I” ya existe. En aras de respetar el consecutivo que lleva la numeración de los incisos de dicho numeral, el que debe llevar la añadidura propuesta corresponde a “y”.

VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Este proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta de los presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política, pues si bien modifica competencias en cuanto a Instituciones autónomas (INCOFER) no lo hace en forma esencial, sino dentro del ámbito de cobertura de su mandato ya establecido legalmente.

Delegación

El presente proyecto no puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, en atención a la votación exigida por la Constitución Política.

Consultas obligatorias

- INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES (INCOFER)
- Las demás instituciones autónomas están quedando autorizadas para aportar financiamiento, pero no existe ninguna obligación imperativa, por lo que su consulta no es obligatoria.

VIII. FUENTES

Ley N°9366 de 28 de junio del 2016 “Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana.

Ley N°7001 de 19 de setiembre de 1985, Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles.

Ley N°6324 de 24 de mayo de 1979, Ley de Administración Vial.

Ley N°9635 de 3 de diciembre de 2018, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.



Jurisprudencia

Contraloría General de la República, Oficio N° 01655 del 14 de febrero de 2005.