

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISION ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES**

**REFORMA DEL ARTÍCULO 5 Y ART 6 N.º 8114, LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y
EFICIENCIA TRIBUTARIAS, Y SUS REFORMAS**

EXPEDIENTE N.º 22712

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORIA

**SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS
CUARTA LEGISLATURA.**

**AREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS II
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

Las Diputadas que suscribimos el presente informe, miembros de la Comisión Ordinaria de Asuntos Sociales; responsable de estudiar y analizar el EXPEDIENTE N.º 22712 REFORMA DEL ARTÍCULO 5. Y ART 6 N.º 8114, “LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS, Y SUS REFORMAS”, una vez estudiado el texto de la iniciativa, las respuestas a las consultas institucionales, audiencias realizadas, y lo indicado en el Informe del Departamento de Servicios Técnicos rendimos el presente dictamen.

OBJETIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo establecer un mayor contenido presupuestario para LanammeUCR para que este pase de recibir de un 1% a un 2,8% de lo recaudado del impuesto único a los combustibles de forma escalonada de la siguiente forma, un uno coma seis por ciento (1,6%) para el ejercicio presupuestario del 2023, un dos coma dos (2,2%) para el ejercicio presupuestario del 2024 y a partir del ejercicio presupuestario del año 2025 y los siguientes años un dos coma ocho (2,8%), con el objetivo que LanammeUCR pueda fiscalizar las vías nacionales como cantonales, atender la totalidad de las municipalidades, inspección de puentes de forma sistemática, evaluación periódica de taludes y aumentar la cobertura de atención de los proyectos país.

Además esta iniciativa de ley también tiene el objetivo que las recomendaciones resultantes de las auditorías realizadas a proyectos en ejecución y de las evaluaciones efectuadas a la red vial nacional y cantonal, las carreteras y los puentes en concesión y otras obras viales complementarias, realizadas por el LanammeUCR, sean vinculantes y de acatamiento obligatorio para el Consejo Nacional de Vialidad, así como para el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y las Municipalidades, buscando lograr el mayor beneficio de las inversiones, fiscalizar la calidad de los materiales utilizados, así como velar por un adecuado proceso constructivo, dado que el garantizar el cumplimiento de estándares técnicos

mínimos aumenta considerablemente las probabilidades de que un proyecto vial se desempeñe según lo planificado para su vida útil.

Finalmente, la administración en un plazo no mayor a 20 días hábiles deberá atender las recomendaciones y disposiciones que emita el LanammeUCR, como también deberán indicar en su respuesta las aclaraciones y la programación de las acciones a realizar para su atención, incluyendo las correcciones de obras que correspondan.

RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de dos artículos.

El artículo primero, propone establecer un mayor contenido presupuestario para LanammeUCR para que este pase de recibir de forma escalonada un 1% a un 2,8% lo recaudado del impuesto único a los combustibles reformando el art 5, N.º 8114, “LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS, Y SUS REFORMAS”.

El artículo segundo propone que las disposiciones resultantes de las auditorías técnicas señaladas tendrán carácter vinculante y deberán ser acatadas de forma obligatoria por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, las Municipalidades, el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) así como, por las demás entidades públicas Asimismo deberán atender las recomendaciones en un plazo no mayor a 20 días hábiles, e indicar las aclaraciones y la programación de las acciones a realizar, incluyendo las correcciones de obras que correspondan,. reformando el art 6, N.º 8114, “LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS, Y SUS REFORMAS”

TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley fue presentado a la corriente legislativa por la Diputada Sylvia Patricia Villegas Álvarez, el 5 de octubre de 2021. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°203, del 21 de octubre de 2021 y fue asignado a estudio en la Comisión Ordinaria de Asuntos Sociales. Ingresó al orden del día de la Comisión el 28 de octubre de 2021.

Se integra una subcomisión conformada por la diputada Ivonne Acuña Cabrera quien coordina, la diputada María José Corrales Chacón y la diputada Patricia Villegas Álvarez

CONSULTAS REALIZADAS

- ✓ Municipalidades.
- ✓ Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)
- ✓ Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)
- ✓ Contraloría General de la República
- ✓ Procuraduría General de la República
- ✓ Universidad de Costa Rica
- ✓ Instituciones autónomas que posean vías cantonales

RESPUESTAS INSTITUCIONALES RECIBIDAS

Institución	Criterio
Municipalidad de Coto Brus	Con fecha del 22/2/2022 Oficio. MCB-CM-089-2022. Está de acuerdo con el proyecto.
Municipalidad de Cartago	Con fecha del 16 de marzo del 2022 No atenta contra el principio de autonomía municipal, se recomienda aprobarlo. Se aprueba por unanimidad apoyarlo.
Municipalidad de Acosta	Oficio. SM-119-2022. Con fecha del 23 de marzo del 2022 .Se aprueba por unanimidad apoyarlo.
Municipalidad de Belén	Con fecha del 09/03/2022 Se acuerda por unanimidad, avalar el proyecto.
Municipalidad de Oreamuno	Solicitud de prórroga, no respondió.

Municipalidad de Orotina	Con fecha del 17/03/2022. Oficio MO-CM-S-270-22-2020-2024. Se aprueba por unanimidad.
Municipalidad de San Pablo	23/02/2022 Oficio MSPH-CM-ACUERD-162-22 Acuerdo unánime, declarado definitivamente aprobado
Municipalidad de Pococí	22/3/2022 Con fecha del 18/02/2022. Oficio SMP-237-2022. Se traslada a la dirección jurídica para su criterio.
Municipalidad de Esparza	Con fecha del 2/3/2022 Oficio SM-155-2022 Su objetivo principal es muy viable y podría resultar beneficioso para que las carreteras, puentes y otras obras viales complementarias, realizadas en la red nacional y en la red cantonal, cuenten con una mayor fiscalización y por ende se garanticen obras de mejor calidad y mayor inversión de los recursos públicos. Indican la duda en que los criterios vinculantes y la autonomía con que estos cuenten.
Municipalidad de Grecia	Con fecha del 22/2/2022 Oficio SEC-3334-2022 Apoya el Proyecto.
Municipalidad de Guatuso	Con fecha del 2/3/2022 Brinda su apoyo al proyecto
Municipalidad de Hojancha	Con fecha del 21/2/2022 Oficio SCMH-061-2022 Aprueban el proyecto por unanimidad.
Municipalidad de Nandayure	Con fecha del 16/2/2022 Oficio SCM-LC0894-2022 Aprueban el proyecto por unanimidad.
Municipalidad de Naranjo	Con fecha del 17/2/2022 Oficio SN-CONSEJO-119-2022 Aprueban el proyecto por unanimidad.
Municipalidad de San Isidro de Heredia	Con fecha del 22/2/2022 Oficio MSIH-CM-SCM-110-2022 Aprueban el proyecto por unanimidad.
Municipalidad de San José	Con fecha del 1/3/2022 Oficio DSM-1459-2022 No se ha observado afectación por parte de este gobierno local. Al no afectar interés propios de la institución, apoyan el proyecto.

Municipalidad de San Pablo	Con fecha del 23/2/2022 Oficio MSPH-CM-ACUER-102-22 Acuerdo unánime, declarado definitivamente aprobado.
Municipalidad de Aserri	Con fecha del 24/2/2022 Oficio. SMA -0181-02-2022 Se pronuncia en contra del proyecto
Municipalidad de Santa Ana	Con fecha del 18/02/2022 Oficio FPLN-CM-02-0062022
Municipalidad de Siquirres	Con fecha del 7/3/2022 Oficio SC-0157-2022 Acuerdo definitivamente aprobado
Municipalidad de Upala	Con fecha del 22/2/2022 Oficio SCMU0148-2022-003b-02 Apoyan el proyecto
MOPT	Con fecha del 21/2/2022. Oficio GAF-02-2022-064 Señalan lo siguiente: La reducción del 1,8% de lo recaudado del Impuesto único a los combustibles (21.75%), de forma escalonada tendría el siguiente impacto, según nuestras estimaciones y basado en el promedio del ingreso de los últimos 10 años recaudado para el Consejo Nacional Vialidad cuya suma es aproximadamente ₡91.378,57 (millones de colones): ☐ En el 1er año (rebajo 0.6%) tendría un impacto ₡ 548,27 (millones de colones) ☐ En el 2do año (rebajo 1.2%) tendría un impacto ₡ 1.096.54 (millones de colones) ☐ En el 3er año (rebajo 1.8%) tendría un impacto ₡ 1.644.81 (millones de colones)
CNFL	Con fecha del 08/03/2022 Oficio. 2001-0273-2022 No tiene observaciones a dicha iniciativa
JASEC	Con fecha del 3/03/2022. Oficio 66-AJ-102-2022 El proyecto de ley no es atinente al objeto legal de la institución
RECOPE	Con fecha del 10/03/2022.

	Oficio P-0102-2022 No tiene observaciones al respecto
Contraloría General de la República	Con fecha del 23 de marzo 2022. Oficio DFOE-CIU-0167 Esta Contraloría ha sido insistente en la necesidad de fortalecer el sistema de control en lo que atañe a los proyectos de obra vial. En relación a un posible incumplimiento de los informes emitidos por el LanammeUCR debe ser éste quien lo determine, con base en los procedimientos que se definan para ello, puesto que la propuesta se establece que son las autoridades internas o la Contraloría General de la República quienes debe establecer las sanciones correspondientes. Se suman las limitaciones que en que en materia presupuestaria experimenta este ente contralor en función del amplio universo auditable que va más allá de la infraestructura vial.

AUDIENCIA

MARTES 1 DE MARZO DE 2022

Señor Alejandro Navas Carro, Director, Lanamme

Wendy Sequeira, Coordinadora de la Unidad de Auditoría Técnica; y Ana Luisa Elizondo, Coordinadora del Programa Pitra

Éste es un proyecto muy importante para el país, Costa Rica tiene una gran cantidad de kilómetros de Red Vial Nacional y Cantonal, es un patrimonio muy valioso que tiene el país y todas las acciones que se hagan para su mantenimiento, rehabilitación o construcción de carreteras, pues debe estar sometida a los procesos más estrictos posibles. En años anteriores lo que hemos visto es que muchas veces el Lanamme hace todos los estudios, los entrega oportunamente y no se toma las decisiones que deben de tomarse, ni se acatan las recomendaciones que hemos venido dando a través del tiempo.

Un proyecto que le da a los informes que produce el Lanamme de fiscalización, específicamente auditoría técnica carácter de vinculante, a las disposiciones que salgan de esos informes, lo vemos con muy buenos ojos desde el Lanamme, porque

esto va a ayudar a que la inversión que se haga en la Red Vial Nacional y Cantonal, sea más eficiente y produzca mejores resultados. El hecho de que se haga vinculante las recomendaciones sería un insumo importante para el país, para que se haga incidencia en los proyectos viales, tal como ustedes lo han visto en el caso de corrupción que se llevó a cabo el año pasado, muchas de las recomendaciones que nosotros dimos, no fueron tomadas en cuenta eso, provocó deficiencias en los proyectos.

Hay que considerar que la Red Vial Cantonal es aproximadamente cuatro veces mayor que la Red Vial Nacional, qué es lo que nos pide en este momento la Ley 8114; entonces, para poder atender en igual forma, en incluso, aumentar lo que hacemos en el Red Vial Nacional, es muy importante una modificación al artículo cinco, no sólo a las tareas de ley, sino también a los ingresos, pues el porcentaje que está proponiendo ese proyecto de ir escalando de 1.6 en tres años hasta llegar a un total de 2.8, es muy bien visto para Lanamme, porque tenemos que hacer una transformación a lo interno, que representa aumento de personal, aumento de equipamiento, aumento o ampliación de instalaciones, de estaciones de trabajo, de vehículos, tanto en ensayos, y toda esa inversión.

Actualmente no tenemos la posibilidad de auditar todos los proyectos que se hacen en el país, todos los proyectos viales y sólo estamos en marcados dentro de la red vial nacional pavimentada y rutas en lastre y la idea es que también lleguen estas auditorías a la red vial cantonal, que sabemos que tiene urgencia de ser fiscalizada por la cantidad importante de fondos que manejan, por la forma como se ha venido desarrollando y gestionando los proyectos viales en las municipalidades, pues también amerita que se les preste atención, porque esta Red tiene una particularidad a diferencia de la nacional, de qué representa 4.2 veces lo que es la red vial nacional, y en ese sentido tengo que decir que el 80% es en lastre y tierra como en el 20% es pavimentada. Esto significa 32,000 km, sin contar 12,000 km de los cuadrantes, considerando que la capacidad instalada que nosotros tenemos, en promedio por año sólo evaluamos kilómetros de la red vial pavimentada y 120 km de la red vial en lastre. Aclaro, como esta evaluación no es sistemática como sucede en el caso de la red vial cantonal, esta evaluación obedece a la demanda de las

municipalidades, estamos hablando de qué a la fecha hemos evaluado 755 puentes de un total que todavía no conoce bien ni el MOPT ni nosotros, porque precisamente se está en ese proyecto de inventariar las estructuras de la red cantonal.

OTROS CRITERIOS DE INSTITUCIONES COMO LA PROCURADURÍA Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA SALA CONSTITUCIONAL

Señalan la importancia para el país sobre las auditorias y fiscalización para garantizar la calidad de las obras, se detallan a continuación:

La Procuraduría General de la República en oficio C-087-2002, de fecha 04 de abril del año 2002, señaló:

"...La fiscalización que realiza la Universidad de Costa Rica a través del Laboratorio es una fiscalización externa, que trasciende los contratos de mérito y, por ende, obras específicas, para abarcar la totalidad de la red nacional pavimentada (por ende, proyectos ya finiquitados) y que incluso podría considerarse "superior", en el sentido en que debe fiscalizar también los laboratorios que realizan análisis de calidad, auditar proyectos en ejecución, entre otros aspectos, evaluar la capacidad estructural y determinar los problemas de vulnerabilidad y riesgos de esa red, lo cual implica una fiscalización a quienes podrían estar fiscalizando proyectos concretos".

Por su parte, la Contraloría General de la República, en su informe N.º DFOE-OP-IF-7-2010, de 30 de abril de 2010, señala lo clave para nuestro estado la necesidad de la coordinación con las instituciones del estado encargadas de las obras de la red vial y lo urgente que los señalamientos de Lanamme sean vinculantes:

"Resulta sumamente difícil para el Laboratorio maximizar el impacto de sus funciones en las inversiones públicas en carreteras, si estas no son coordinadas

con el ministro rector del sector de infraestructura y transportes, dentro de todo el engranaje de este sector, donde tanto el Lanamme UCR como las otras entidades del sector tengan claro su rol respecto del ejercicio de las funciones de Lanamme UCR, sus potencialidades, la factibilidad de hacer uso de esas potencialidades y, quizá lo más importante la vinculación o no de atender los resultados de sus investigaciones, evaluaciones bienales y de las auditorías técnicas. Esta falta de coordinación también se da con respecto a las municipalidades,

Voto Sala Constitucional

Ahora bien, esta no es la primera vez que se discute un proyecto de esta naturaleza en la Asamblea Legislativa. Anteriormente, proyectos como este fueron consultados a la Sala Constitucional, por lo cual es menester rescatar la resolución. N° 2013014411, en el cual este Tribunal indico categóricamente lo siguiente:

“No existe alteración alguna de las funciones de los poderes Legislativo y Judicial, ni de las del Tribunal Supremo de Elecciones, protegidas con especial énfasis en el texto del artículo 9 Constitucional. Tampoco se observa una traslación de las funciones que la Constitución Política ha atribuido en forma exclusiva y excluyente al Poder Ejecutivo, según los términos de los artículos 140 y siguientes de la Constitución Política. Se pretende sumar un órgano más para que realice -entre otras- actividades administrativas de control respecto de algunos actos y labores administrativas que ejecutan tanto el Poder Ejecutivo como algunas instituciones descentralizadas en el tema de la infraestructura vial.

No podrá haber una afectación del principio de separación de poderes, tanto porque la distribución tripartita recogida por la Carta Fundamental no ha sido alterada, como porque no se le merma al Ejecutivo sus potestades para la realización de actividades de control a través de sus propios órganos especializados.

En cuanto a lo planteado respecto de la intervención de una institución autónoma como la Universidad de Costa Rica en labores asignadas al Gobierno central, resulta ajena a cualquier concepto que se tenga del principio de división del poder, pues responde a una distribución de labores a lo interno de una misma función gubernamental, ello conforme a un conjunto de reglas y principios de distinto rango.

No existe afectación del principio de división del poder o separación de poderes al no concretarse ninguna transferencia o delegación inconstitucional de funciones y no existir amenaza a los objetivos y finalidades protectoras del ciudadano que tiene el citado principio de separación de poderes.

A juicio de esta Sala, en anteriores expedientes similares no se aprecian limitaciones para el ejercicio de las potestades competencias constitucionales asignadas al órgano contralor, que se deriven del hecho de atribuirle al LANAMME la función de auditar -desde el punto de vista técnico- proyectos en ejecución. - También señala que en texto similares de iniciativas de ley no existe lesión a las potestades constitucionales de la Contraloría General de la República.

INFORME DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

Análisis del articulado

Artículo 1, reforma el artículo 5 de la Ley N° 8114

La primera reforma atañe al artículo 5, pero no en todo su contenido, sino, en sus incisos a) y e)

La reforma del artículo 5, afecta dos de sus incisos, el a) y e).

Afectación al inciso a)

La primera observación va en el sentido de anualizar cifras en proyectos de ley en marcha, pues el trámite siempre depende de definiciones políticas que puedan sobrepasar lo que el texto –año- dice, se caería en el riesgo o problema de aplicación e interpretación

En técnica de ley, el texto propuesto no debería ser parte del cuerpo del inciso a) del artículo 5, más bien sería parte de un transitorio, pues se visualiza evidentemente un dimensionamiento en el tiempo –tres ejercicios anuales y su estabilización en adelante a un nuevo valor o porcentaje- Y esa redacción comúnmente debería decir algo así:

a) *Un diecinueve coma noventa y cinco por ciento (19,95%) 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.*

Transitorio:

“Con la entrada en vigencia de esta ley, la rebaja de un veintiuno coma setenta y cinco por ciento (21,75%) al nuevo porcentaje, se aplicará escalonadamente para los ejercicios económicos anuales inmediatos siguientes, de la siguiente forma: Para el primer año se rebajará el 0.60%, para el segundo año el 1.2% y para el tercer año el 1.8% de modo que quede en adelante un 19.95% de fondos dirigidos al CONAVI.”

Afectación al inciso e)

Este inciso, en la ley vigente, confiere un uno por ciento (1%) al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la Universidad de Costa Rica. El texto del inciso es claro, en el sentido que ese Laboratorio estaría garantizando eficiencia en la inversión pública de reconstrucción y conservación de la red vial costarricense, por ende, la calidad de la red vial del país. Y, nótese, que el giro lo hace directamente la Tesorería Nacional. El centro educativo superior lo administra bajo la modalidad presupuestaria de fondos restringidos lo que implica que no afecta la distribución de las rentas que integran el Fondo Especial para el Financiamiento

de la Educación Superior (FES). Vale decir, es dirigido y administrado como un fondo específico del Alma Mater

No obstante, hay que hacer uso de la misma técnica que ya apuntamos anteriormente, para ello se propone respetuosamente:

“e) Un dos coma ocho por ciento (2,8%) girado directamente por la Tesorería Nacional a la Universidad de Costa Rica, que lo administrará bajo la modalidad presupuestaria de fondos restringidos, mediante su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme UCR), y que servirán para garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense y su calidad, de conformidad con el artículo 6 de la presente ley. Tales fondos no afectarán a la Universidad de Costa Rica en lo que concierne a la distribución de las rentas que integran el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior, consagrado en el artículo 85 de la Constitución Política.”

Transitorio:

“Con la entrada en vigencia de la presente ley, el aumento del uno por ciento (1%) al dos coma ocho por ciento (2,8%) se aplicará escalonadamente para los ejercicios económicos anuales inmediatos siguientes, de la siguiente forma: Para el primer año se aumentará al porcentaje vigente, el cero coma sesenta por ciento (0.60%), para el segundo año, el dos coma dos por ciento (2,2%) y para el tercer año y sucesivos, el dos coma ocho por ciento (2,8%).”

Obsérvese que se mejora la redacción del inciso e) en virtud de una serie de redundancias y deficiente texto vigente de la ley, ello en provecho del vehículo de la reforma, y como lo expresamos anteriormente, lo ponemos a modo de ejemplo, en cuanto a técnica de la ley.

Párrafo primero y los incisos c), g) y j)

Hay una mejora notable en los textos del primer párrafo que encabeza, así como, de los incisos c), g) y j), pues se amplía el radio de la red a lo nacional y cantonal, así como el asesoramiento técnico a todos los jerarcas a cargo de obras, tanto de gobierno nacional como de los gobiernos locales. Esta asesoría no tiene ningún reparo a los cambios propuestos.

Facultad de celebrar convenios

Tanto en la ley vigente 8114, artículo 6 –párrafo primero-, como del nuevo texto propuesto en la iniciativa 22712 –párrafo segundo después de incisos-, se redacta de modo facultativo la celebración de convenios entre la Universidad de Costa Rica con el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), así como con las demás entidades públicas relacionadas con la red vial nacional y cantonal, y agrega la concertación de dichos convenios para “...*las carreteras y los puentes en concesión*”. (Resaltado es nuestro).

En primer lugar, hay un reduccionismo ya que no todo convenio estaría vinculado con obras civiles en concesión, por lo que habría que revisar esa redacción de modo que quepa todo tipo de obra. Ergo, quedaría fuera de los convenios otros mecanismos o instrumentos jurídico-administrativos

Pero si la intención es cubrir transversalmente todo tipo de licitación, de proyecto vial con fondos públicos, habría que indicar que esos convenios no serían facultativos para las administraciones, caso contrario, su inexistencia, sería una forma de evasión de los criterios vinculantes del laboratorio.

En otras palabras, el legislador, en caso de la universidad debe respetar su autonomía, y la celebración de convenios que ésta celebre, es de su facultad; pero el mismo legislador puede obligar a las administraciones públicas activas a las evaluaciones y auditorías técnicas cuando se trate de que inviertan fondos públicos en la red vial nacional y cantonal, pues carecen de tal autonomía reforzada.

En segundo lugar, la facultad o potestad que se dispone y que implica la no necesaria obligación de tener por sumada a la Lanamme en los proyectos, en los carteles a no ser convenio al efecto realizado por la Universidad. Lo que podría considerarse una aparente contradicción respecto de los otros párrafos que se agregan, puesto que disponen que resulta vinculante el criterio proveniente de auditorías técnicas en todo proyecto de obra vial. Podría cuestionarse la razón de hacer vinculante los criterios que emita si es potestativo para la Universidad realizar

el convenio. en virtud que una administración sin convenio no tendría por qué aceptar la obligación de las recomendaciones que haga o recomiende Lanamme.

En otras palabras, se encuentra que la ley no sería directa en cuanto a las obligaciones, sino solo a que exista la firma de un convenio, y este se entiende, como un acuerdo con efectos jurídicos adoptado por las administraciones públicas con la Universidad. Ciertamente, la Universidad para actuar requiere del instrumento frente a organismos públicos y entidades de derecho público o con sujetos de derecho privado para un fin común, como lo sería este caso. Pero si la intención es cubrir transversalmente todo tipo de licitación, de proyecto vial con fondos públicos, habría que indicar que esos convenios no serían facultativos para las administraciones, caso contrario, su inexistencia, sería una forma de evasión de los criterios vinculantes del laboratorio.

El asunto es que se podría argumentar que dejaría de ser una forma de colaboración o cooperación, y que el cambio está en que sea una especie de subordinación técnica. La pregunta es ¿hace falta el convenio como mecanismo relacional? La respuesta es sí por el lado de la Universidad que sea facultativo, siendo que el caso de una administración activa que licite o haga obra vial no, pues dejaría de ser la letra de la ley efectiva o eficaz a lo pretendido.

Criterio vinculante de las auditorías técnicas

Se agrega un nuevo párrafo cuarto que está asociado al párrafo tercero (informar sobre las auditorías y evaluaciones), solo que en este nuevo párrafo se indica que las *“disposiciones resultantes de las auditorías técnicas señaladas en el párrafo anterior tendrán carácter vinculante y deberán ser acatadas de forma obligatoria por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, las municipalidades, así como por las demás entidades públicas relacionadas con la red vial nacional y cantonal, en la ejecución de obras.”*

Cuando se tramitó la "Reforma del Artículo 6 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, Ley 8114 y sus Reformas", expediente legislativo número 17.735, que es en mucho equivalente al Proyecto de Ley aquí analizado, el mismo, en aquel momento, fue consultado a la Sala Constitucional de la CSJ, y los firmantes de la consulta alegaron o cuestionaron que un órgano académico, sin personalidad jurídica realice e instruya directamente a la Administración activa sobre la forma en que debe construirse una determinada obra pública vial, explicitaron también, en esa oportunidad, que la auditorías técnicas obligatorias no tenían respaldo de norma constitucional que autorizara a la Universidad, configurándose una infracción. A razón de lo anterior en la Resolución N° 14411 – 2013, el Tribunal señaló:

“...Tampoco se observa una traslación de las funciones que la Constitución Política ha atribuido en forma exclusiva y excluyente al Poder Ejecutivo, según los términos de los artículos 140 y siguientes de la Constitución Política. Más bien, entiende la Sala que el proyecto pretende sumar un órgano más para que realice, entre otras actividades administrativas de control respecto de algunos actos y labores administrativas que ejecutan tanto el Poder Ejecutivo como algunas instituciones descentralizadas en el tema de infraestructura vial.../ Finalmente, la cuestión que podría plantearse respecto de la intervención de una institución autónoma como la Universidad de Costa Rica en labores asignadas al Gobierno central, resulta ajena a cualquier concepto que se tenga del principio de división de poder, pues responde a una distribución de labores a lo interno de una misma función gubernamental, que no han sido mencionados por los consultantes. En conclusión, no existe afectación del principio de división del poder o separación de poderes al no concretarse ninguna transferencia o delegación inconstitucional de funciones y no existir amenaza a los objetivos y finalidades protectoras del ciudadano que tiene el citado principio de separación de poderes. “

La Sala dejó en claro que la labor que haría LANAMME con sus auditorías vinculantes no afectaría las facultades constitucionales de la Contraloría General de la República, y el voto señala claramente, el hecho de que Lanamme pueda producir auditorías técnicas con carácter vinculante para la Administración, no implica soslayar las competencias de ese órgano constitucional. Incluso, los consultantes habían señalado a la Sala qué pasaría en caso de contradicciones entre la Contraloría y Lanamme con las auditorías, el órgano judicial estableció

Para este Tribunal no existe tampoco en este caso ninguna infracción a la Constitución Política puesto que las competencias de la Contraloría General de la República no han sido modificadas en el texto del proyecto aprobado. Más aún, si se revisa el párrafo donde se regula el tema de las auditorías técnicas y su valor jurídico, encontramos que el LANAMME (sic) queda obligado a informar a la Contraloría General de la República los incumplimientos que se presenten respecto de lo dispuesto en sus dichas auditorias.”

De la lectura general de dicha Resolución, se desprende que la Sala Constitucional nunca cuestionó por inconstitucional la obligatoriedad o lo vinculante de los hallazgos de las evaluaciones o auditorias del Lanamme respecto de una administración activa asociada con red vial, de suyo evacuó la consulta señalando que no existía lesión alguna a las potestades constitucionales ni del Poder Ejecutivo ni de los entes descentralizados, ni tampoco de las competencias del órgano Contralor. Basados en esta Resolución, esta asesoría señala a las y los señores diputados, que no tendría problemas de constitucionalidad el párrafo de comentario.

Artículo 2, adiciona un artículo Transitorio a la Ley N° 8114

El artículo 2 del Proyecto de Ley consta de una disposición transitoria que dice:

Transitorio Único- Las nuevas funciones asignadas al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme UCR) le serán exigidas en su totalidad a partir del ejercicio presupuestario del 2024 cuándo se le asigne un 2,8% de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles según la reforma planteada al artículo 5 de la Ley N.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, y sus Reformas.

La redacción podría ser contraproducente pues desde hace varios años Lanamme viene ejerciendo, bajo el parámetro constitucional que ampara la autonomía universitaria, las funciones de auditoría técnica y de órgano externo superior de fiscalización de las obras viales. El texto podría ser inconstitucional cuando inquiera “...le serán exigidas...”. Ya hemos reproducido líneas arriba dictamen de la Procuraduría y Sentencias de la Sala Constitucional¹ sobre la facultad que tiene Lanamme de constituirse en ese papel de extensión y aporte positivo a la comunidad nacional. Por ello, con todo respeto sugerimos el siguiente texto:

¹ Como aquella resuelta por el Tribunal Constitucional, Resolución N° 02642-2001.

“Transitorio Único- Las nuevas funciones asignadas al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme UCR) le serán incorporadas a las que ya tiene, a partir del ejercicio presupuestario del 2024 cuándo se le asigne un dos coma ocho por ciento (2,8%) de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, según la reforma planteada al artículo 5 de la Ley N.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, y sus Reformas.”

- ✓ Esta asesoría no observa inconstitucionalidad alguna en que los informes de auditoría técnica y evaluaciones del Lanamme sean vinculantes, aunque señalamos que la respuesta de los 20 días es relativa en cuanto al tipo de obra, su dimensión y su presupuesto.
- ✓ Sobre el tema de la precisión de los funcionarios públicos responsables de medidas disciplinarias y sanciones por desacatar recomendaciones técnicas, hay que ser más precisos en la redacción, deberían ser identificados para cada proyecto, y esto no sería responsabilidad de la Universidad sino de la propia institución u órgano contratante y de la Contraloría, puesto que la mayor parte de los proyectos los ejecuta la empresa privada. Todo en salvaguarda del principio de legalidad y seguridad jurídica.
- ✓ En respuesta a las consultas realizadas obligatoriamente a las Municipalidades del país, no se halla oposición alguna al presente proyecto de ley.

ANALISIS DE FONDO

Justificación del proyecto

Debido a que los informes de Lanamme UCR en las auditorías técnicas sobre conservación vial e infraestructura son archivados por el Consejo Nacional de Vialidad y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, dejando valiosas

advertencias y recomendaciones, que evitarían grandes pérdidas al estado en recursos otorgados a obras que presentan deficiencias alarmantes.

Por los cuantiosos casos de fracaso en la planificación, ejecución y gestión de la infraestructura vial, casos de corrupción que han invisibilizado la labor de la auditoría técnica, provocando grandes pérdidas económicas al estado y disminución de la calidad y vida útil de las obras.

CONCLUSIONES

Actualmente el modelo de gestión para la construcción y servicio vial está desgastado, reduce la transparencia, la eficiencia y no combate la corrupción, deben implementarse los informes que Lanamme emite con prioridad, vinculación y obligatoriedad.

El débil rol del estado como administrador ante los actores privados y la desarticulación de los actores públicos han generado consecuencias como influencias ilegítimas en la contratación pública, conflictos de intereses, lobby empresarial, malas prácticas de ingeniería, control interno inexistente, uso irregular de fondos públicos, carteles de licitación hechos a la medida de proyectos que interesan a particulares, costos subestimados y beneficios sobreestimados, favorecimiento de favores, participación indebida de funcionarios, contrataciones inexistentes, facturas arregladas e infladas, compañías fantasma, robo de materiales, contabilidad falsa, migración de costos, cambios de diseño, reportes falsos, aceptación de menor calidad, falsificación de presupuestos, bajos estándares de construcción, etc. Por lo anterior descrito urge combatir estas prácticas de corrupción que Lanamme alertó por ejemplo sobreprecios de obras viales, malas prácticas constructivas, entre otras

RECOMENDACIÓN

Esta Comisión Ordinaria de Asuntos Sociales recomienda que de conformidad con lo expuesto y, tomando en consideración aspectos técnicos, de oportunidad y conveniencia recomendamos al Pleno Legislativo su aprobación a la iniciativa del proyecto de LEY” N.º 22712 REFORMA DEL ARTÍCULO 5. Y ART 6 N.º 8114, “LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS, Y SUS REFORMAS”, basados en los criterios obtenidos, en las respuestas a las consultas realizadas y audiencias recibidas y en el Informe del Departamento de Servicios Técnicos y al análisis realizado en el presente Dictamen Afirmativo de Mayoría

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA

ARTICULO PRIMERO. Se reforma el artículo 5 de la Ley N.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

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 diecinueve coma noventa y cinco por ciento (19,95%) 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.

(...)

- e) Un dos coma ocho por ciento (2,8%) girado directamente por la Tesorería Nacional a la Universidad de Costa Rica, que lo administrará bajo la modalidad presupuestaria de fondos restringidos, mediante su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme UCR), y que servirán para garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense y su calidad, de conformidad con el artículo 6 de la presente ley. Tales fondos no afectarán a la Universidad de Costa Rica en lo que concierne a la distribución de las rentas que integran el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior, consagrado en el artículo 85 de la Constitución Política.

Cada año, el Ministerio de Hacienda incorporará en el proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República una transferencia inicial de mil millones de colones (¢1,000.000.000,00), a favor de la Cruz Roja Costarricense; esta suma será actualizada anualmente con base en el Índice de Precios al Consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). La Cruz Roja Costarricense asignará estos recursos de la siguiente manera:

- i) El ochenta y cinco por ciento (85%) a los comités auxiliares.
- ii) Un cinco por ciento (5%) a la Dirección Nacional de Socorros y Operaciones.
- iii) Un diez por ciento (10%) a la administración general.

El monto asignado a los comités auxiliares se distribuirá de acuerdo con los índices de población, el área geográfica y la cobertura de cada comité. Se respetarán los siguientes porcentajes

- 1) El noventa por ciento (90%) para los gastos de operación, así como a la reparación, la compra y el mantenimiento de vehículos y equipo.
- 2) Un diez por ciento (10%) para gastos administrativos.

(Este artículo 5º, fue reformado por el artículo 12, de la Ley N° 9329, de 15 de octubre de 2015. Publicada en La Gaceta N° 223, Alcance N° 96 de 17 de noviembre de 2015.)

Se reforma el artículo 6 de la Ley N.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

ARTICULO SEGUNDO. Artículo 6- Fiscalización para garantizar la calidad de la red vial nacional y cantonal

Para lograr la eficiencia de la inversión pública en materia vial, la Universidad de Costa Rica, podrá celebrar convenios con el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), así como con las demás entidades públicas relacionadas con la red vial nacional y cantonal, las carreteras y los puentes en concesión, a fin de realizar por intermedio de su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme UCR), las siguientes tareas:

- a) Programas de formación y acreditación para técnicos de laboratorio.
- b) Auditorías técnicas de proyectos en ejecución.
- c) Evaluación bienal de toda la red vial nacional y cantonal pavimentada.
- d) Evaluación anual de las carreteras y puentes en concesión.
- e) Actualización del Manual de Especificaciones y publicación de una nueva edición (revisada y actualizada) cada diez años.
- f) Auditorías técnicas a los laboratorios que trabajan para el sector vial.
- g) Asesoramiento técnico a los jefes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, así como a los jefes de los distintos órganos adscritos a este Ministerio y a las Municipalidades en temas específicos y relacionados con la red vial nacional pavimentada.
- h) Ejecución y auspicio de programas de cursos de actualización y actividades de transferencia de tecnología dirigidas a ingenieros e inspectores.

i) Programas de investigación sobre los problemas de la infraestructura vial pavimentada del país.

j) Con la finalidad de garantizar la calidad de la red vial cantonal y en lo que sea aplicable, las Municipalidades y la Universidad de Costa Rica, por intermedio del Lanamme UCR, podrán celebrar convenios que les permitan desarrollar, en la circunscripción territorial municipal, tareas equivalentes a las establecidas en los incisos anteriores, estos esos convenios no serán facultativos para las administraciones.

k) Las administraciones públicas relacionadas con la red vial nacional y cantonal, carreteras, puentes en concesión, taludes y proyectos de obra vial cuando se inviertan fondos públicos, tendrán la obligatoriedad de responder y atender las evaluaciones y auditorías técnicas realizadas por parte de LanammeUCR, así como sus conclusiones y recomendaciones las cuales tendrán carácter vinculante y obligatorio.

El Lanamme UCR informará al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, las Municipalidades, así como a las demás entidades públicas relacionadas con la red vial nacional y cantonal, el resultado final de las auditorías técnicas realizadas a proyectos en ejecución y de las evaluaciones efectuadas a la red vial nacional y cantonal, las carreteras y los puentes en concesión. Asimismo, informará para lo que a derecho corresponda a la Asamblea Legislativa, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes.

Las disposiciones resultantes de las auditorías técnicas señaladas en el párrafo anterior tendrán carácter vinculante y deberán ser acatadas de forma obligatoria por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, las Municipalidades, así como, por las demás entidades públicas relacionadas con la red vial nacional y cantonal, en la ejecución de obras.

Asimismo la administración, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), las Municipalidades, así como a las demás entidades públicas relacionadas con la red vial deberán atender las recomendaciones y disposiciones que emita el LanammeUCR en un plazo no mayor a 20 días hábiles, para ello deberá indicar en su respuesta las aclaraciones y la programación de las acciones a realizar para su atención, incluyendo las correcciones de obras que correspondan.

En caso de incumplimiento, el LanammeUCR remitirá el asunto a las auditorías internas correspondientes para que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, en especial la Ley General de Control Interno estas determinen las responsabilidades del funcionario o los funcionarios remisos identificados para cada proyecto u obra vial, sanciones que deban ser aplicadas a tales funcionarios. Estas sanciones le corresponderán aplicar a cada institución u órgano contratante.

Disposiciones transitorias

TRANSITORIO I

Las nuevas funciones asignadas al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme UCR) le serán incorporadas a las que ya tiene, a partir del ejercicio presupuestario del 2025 cuándo se le asigne un dos coma ocho por ciento (2,8%) de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, según la reforma planteada al artículo 5 de la Ley N.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, y sus Reformas.

TRANSITORIO II

Con la entrada en vigencia de esta ley, la rebaja de un veintiuno coma setenta y cinco por ciento (21,75%) al nuevo porcentaje indicado en al artículo 5 inciso a), se aplicará escalonadamente para los ejercicios económicos anuales inmediatos siguientes, de la siguiente forma: Para el primer año se rebajará el 0.60%, para el segundo año el 1.2% y para el tercer año el 1.8% de modo que quede en adelante un 19.95% de fondos dirigidos al CONAVI.”

TRANSITORIO III

Con la entrada en vigencia de la presente ley, el aumento del uno por ciento (1%) al dos coma ocho por ciento (2,8%) indicado en al artículo 5 inciso e) se aplicará escalonadamente para los ejercicios económicos anuales inmediatos siguientes, de la siguiente forma: Para el primer año se aumentará al porcentaje vigente, el cero coma sesenta por ciento (0.60%), para el segundo año, el dos coma dos por ciento (2,2%) y para el tercer año y sucesivos, el dos coma ocho por ciento (2,8%).

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES. San José, a los 05 días del mes de abril del año 2022.

Xiomara Priscilla Rodríguez Hernández

Catalina Montero Gómez

María Vita Monge Granados

Nidia Lorena Céspedes Cisneros

Ivonne Acuña Cabrera

María José Corrales Chacón

Silvia Patricia Villegas Álvarez

Luis Antonio Aiza Campos

Giovanni Alberto Gómez Obando

DIPUTADOS