

Desafíos de las municipalidades y del MOPT ante la Ley N.º 9329, “Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal”

Elaborado por:
Lic. Juan Carlos Campos Herrera. Asesor Jurídico en la Dirección Jurídica
Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Costa Rica
Correo electrónico: juancc3@gmail.com

Resumen

En el presente artículo se establecen las principales implicaciones jurídicas de la Ley N.º 9329, denominada “Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal”; así bien, se identifican los desafíos a los que deben enfrentarse las municipalidades y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) ante la emisión de dicha ley, esto con la finalidad de hacer visibles dichos desafíos desde el ámbito teórico y sean asumidos con responsabilidad en la práctica por los actores correspondientes, para asegurar la descentralización pretendida con la Ley N.º 9329. Y por último, se aportan las conclusiones

El artículo se compone de la siguiente manera. Primero, se establece el contexto de emisión de la Ley N.º 9329, haciendo un repaso general de la normativa que se ha emitido para impulsar la descentralización en la atención de la red vial cantonal por parte de las municipalidades. Seguidamente, se establecen las implicaciones jurídicas de la Ley N.º 9329. Luego, se identifican los principales desafíos que deben ser asumidos con responsabilidad por los actores que intervienen, tanto por el MOPT como por las municipalidades, para finalizar con el establecimiento de las conclusiones respectivas.

Palabras claves o descriptores: GOBIERNO LOCAL, MUNICIPIOS, RED VIAL CANTONAL

Abstract

In this article, it is established the main legal implications of the law 9329, named “Special law for the competencies transfer: full attention and exclusive cantonal road network”. Also, it is identified the challenges that should face the local government and the Ministry of Public Works and Transport, before the issuance of this law. The purpose is to show some challenges from the theoretical scope, so these can be taken with responsibility in the

practice by corresponding actors. This is to ensure the decentralization intended in the law 9329. Finally, it includes conclusions.

This article is organized as it follows: First, it is established the context of the issuance of the law 9329, making a general review of the regulation, which has been issued to enhance the decentralization in the attention of the cantonal road network by local government. Additionally, it is established the legal implications of the law 9329. Then, it is identified the main challenges which should be taken with responsibility by the actors who intervene, both by the Ministry of Public Works and Transport and the local government, to end with the establishment of respective conclusions.

Key words: LOCAL GOVERNMENT, MUNICIPALITIES, CANTONAL ROAD NETWORK

Introducción

En Costa Rica, desarrollar y mantener una red vial cantonal en óptimas condiciones, es de suma necesidad para permitir el desarrollo económico, turístico y de producción de los diferentes cantones del país; dicha red vial debe ser atendida de manera plena y exclusiva por las municipalidades, a partir del primero de enero de 2016, con la entrada en vigencia de la Ley N.º 9329 denominada “Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal”.

Ante tal novedad normativa, resulta importante establecer mediante el presente artículo, los principales desafíos a los que se enfrentan las municipalidades y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para asegurar una red vial nacional y cantonal integrada, que cumpla con los más altos parámetros de calidad técnica y se asegure un uso eficiente de los recursos públicos, destinados desde el presupuesto de la República para el desarrollo y mantenimiento de la red vial.

El conocer dichos desafíos, es de suma importancia debido a que históricamente ha sido el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) el que ha liderado el desarrollo de la red vial nacional, a través del Consejo Nacional de Viabilidad y previo a la emisión de la Ley N.º 9329 realizaba una colaboración con las

municipalidades en la conservación de la red vial cantonal respetando la autonomía municipal.

Sin embargo, con la emisión de la Ley N.º 9329, el establecer de una manera concreta los principales desafíos a los que se enfrentan las municipalidades y el MOPT, es útil para que los actores respectivos tomen conciencia de ellos y a la vez, realicen las acciones necesarias para una aplicación efectiva de la ley con el fin de que se logre un desarrollo integrado de la red vial nacional y la red vial cantonal; además, que se consiga el objetivo de la normativa que impulsa la descentralización.

Desarrollo

Contexto de emisión de la Ley N.º 9329, denominada “Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal”.

Es importante indicar que el contexto en el que se emite la Ley N.º 9329 denominada “Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal”, responde a una intención de reforma del Estado a través del instrumento de la descentralización, al menos desde el plano normativo.

La descentralización no es una novedad pues con la Constitución Política de 1949, según indica el autor Eduardo Ortiz Ortiz en su libro “La Municipalidad en Costa Rica”, se dota a la municipalidad de autonomía plena, sin embargo, indica dicho autor, que la realidad de la descentralización en la práctica, se ha visto limitada de la falta de decisión política del Gobierno Central en favor de la municipalidad; es por eso de la importancia de esa Ley N.º 9329 como un esfuerzo para hacer posible en la práctica la descentralización.

Con la descentralización, se busca una gestión de los intereses y servicios locales de una manera más ágil, flexible eficiente y democrática, lo cual implica una reforma en los aspectos económicos y administrativos para garantizar un desarrollo institucional armonioso entre la Administración Central y el descentralizado de las municipalidades y finalmente, una redistribución de competencias para que, desde el nivel descentralizado, pueda hacerle frente a las nuevas exigencias que impone la realidad económica, política y social de cada cantón.

Dicha intensión de descentralización, se constata en normativa jurídica desde la Constitución Política de 1949, como lo indicamos supra, así como con la emisión de diferentes leyes en el transcurso del tiempo y hasta la fecha, con la intención de hacer efectiva la descentralización.

Así se plasma desde la Constitución Política, que, mediante la Ley N.º 8106 del 3 de junio de 2001, reformó el artículo 170 de la Constitución Política para que, del presupuesto ordinario de la República, se les asignara a todas las municipalidades del país una suma no inferior al 10% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La reforma, además, estableció que, mediante la legislación ordinaria, se identificarían las competencias que se trasladarían a los gobiernos locales y también, la distribución de los recursos antes indicados.

Para empezar a dar cumplimiento al mandato constitucional se emite la Ley N.º 8114 denominada “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias” del 04 de julio de 2001, con la cual, se redistribuyó la utilización del impuesto único a los combustibles, asignándole a las municipalidades recursos financieros para la atención de la red vial cantonal.

Por medio de la Ley N.º 8801 denominada “Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades” del 28 abril de 2010, se instauran los principios que deben regir la transferencia de recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, para hacer efectivo el proceso de descentralización territorial impulsado con la reforma de la Constitución Política en el año 2001.

Con la Ley N.º 9329 denominada “Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal” del 15 de octubre de 2015, se transfiere la competencia para la atención de la red vial cantonal a los gobiernos locales. De manera exclusiva, se incrementa la asignación presupuestaria de los recursos provenientes del Impuesto Único de los Combustibles a los municipios. Asimismo, la Ley N.º 9329 establece al MOPT como ente fiscalizador del cumplimiento de las disposiciones técnicas en la ejecución de obras en la red vial cantonal; así bien, se le confiere la rectoría técnica en relación con la infraestructura vial municipal.

El 12 de diciembre de 2016, mediante el Decreto DE-40137-MOPT, se establece el Reglamento a la Ley N.º9329, denominado “Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”.

En este reglamento, se especifican las funciones de los actores involucrados en la atención de la red vial cantonal; además, se especifica claramente que cada municipio será responsable de atender todos los elementos físicos que se encuentran dentro del derecho de vía y que constituyen la infraestructura vial cantonal, tales como pavimentos, aceras, ciclovías, señalización, puentes y alcantarillas.

A pesar de la promulgación de la normativa citada, desde el punto de vista práctico, es válido y necesario cuestionarse si se ha logrado su implementación, si se ha conseguido una mayor eficiencia, si se han democratizado las decisiones a nivel cantonal de las inversiones en la red vial cantonal desde iniciativas generadas desde el cantón y si se hace un manejo adecuado de los recursos, aspectos que no son desarrollados en el presente estudio, pero que, desde las municipalidades deberían ser medidos para determinar si la descentralización es real y en caso de no serlo, tomar las medidas necesarias que hagan real dichos fines de la

descentralización: mayor eficiencia en el manejo de los fondos públicos y democratización de las decisiones.

Implicaciones jurídicas de la Ley N.º 9329 denominada “Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal”.

A partir de la supra síntesis del marco legal y regulatorio que ha intentado la descentralización de la red vial cantonal a las municipalidades, es posible a continuación realizar un análisis de la Ley N.º 9329 y establecer sus principales implicaciones jurídicas.

En Costa Rica, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes había jugado un papel fundamental en la rectoría del sector transportes y en la planificación, construcción y mejoramiento de las carreteras y caminos.

En agosto de 1972, se promulgó la Ley General de Caminos Públicos N.º 5060, que delimitó la propiedad y administración (construcción y mejoramiento) de la red vial según su funcionalidad, correspondiéndole al MOPT la red nacional y a las municipalidades la cantonal. Sin embargo, a pesar de la anterior delimitación, el MOPT históricamente también se ha destacado como un actor colaborador con las municipalidades en la conservación de los caminos vecinales.

Por ejemplo, previo a la Ley N.º 9329 era habitual la formalización de convenios entre las municipalidades y el MOPT, esto debido a que el MOPT tenía por objeto, entre otros, el deber de colaboración con las municipalidades en las tareas de conservación de los caminos vecinales, para lo cual disponía de autorización legal expresa para destinar recursos de sus partidas presupuestarias para tales fines.

Mediante la Ley N.º 9329 se modificó el inciso a) del artículo 2 de la Ley N.º 3155, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) del 5 de agosto de 1963 y sus reformas, cuya implicación jurídica resultó en suprimir la potestad del MOPT para colaborar con las municipalidades en la conservación de los caminos vecinales.

Por otra parte, a través de dicha reforma, se asignaron al MOPT las competencias de ejercer la rectoría técnica y la fiscalización en materia de infraestructura vial, en virtud de lo cual debe asesorar y coordinar, con las municipalidades, sobre las regulaciones técnicas y logísticas indispensables que atañen a la adecuada funcionalidad de la red vial cantonal, considerada por separado y en integración con la red vial nacional.

Es decir, la principal implicación jurídica de la Ley N.º 9329 radica en que actualmente, la responsabilidad sobre la red vial cantonal recae exclusivamente en las municipalidades. Con esta ley, son las municipalidades las encargadas de velar por desarrollar y mantener una red vial cantonal óptima dentro de sus cantones, para asegurar la satisfacción de los intereses y servicios locales.

Como se mencionó anteriormente, con la instauración de la Ley N.º 9329, se transfiere la titularidad y el ejercicio de la competencia sobre la red vial cantonal a las municipalidades, sin que el MOPT (órgano del Estado) conserve la titularidad; al respecto, establece el Dr. Ernesto Jinesta Lobo *“... que no puede darse, bajo ningún concepto, una reversión o recuperación de la competencia, esto es, una vez “localizada” o “municipalizada” la competencia, por vía de ley especial, solamente podrá ser nacionalizada mediante otra ley. Ni siquiera un ejercicio ineficaz o deficiente puede justificar que la competencia vuelva en cabeza del Estado y sus órganos.”* (Ernesto Jinesta Lobo. Desafíos y dilemas jurídicos de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades: La reforma del artículo 170 de la Constitución Política. Pág. 4).

Dicha realidad jurídica implica una gran responsabilidad para las municipalidades y una oportunidad para demostrar su capacidad de convertirse en verdaderos centros que impulsan el desarrollo de país con una eficiente atención plena de la red vial cantonal.

A pesar de lo anterior, las relaciones entre el MOPT y las municipalidades sigue vigente, pues la Ley N.º 9329 establece un mecanismo en el cual las municipalidades pueden recibir materiales e insumos mediante transferencia, o bien en especie; es decir, si una municipalidad considera que no posee la capacidad *para* ejecutar recursos por ella misma, podría acudir al MOPT y solicitar materiales e insumos para algunas obras específicas en las vías.

Para hacer efectivo el mecanismo de colaboración, se requiere de un trámite expedito por parte del MOPT, lo cual es otra de las implicaciones jurídicas de la Ley N.º 9329. Debe el MOPT desarrollar un trámite ágil y efectivo para continuar ese acompañamiento con las municipalidades, especialmente con aquellas con menos experiencia y menos capacidad administrativa y técnica.

La Ley N.º 9329 establece que los aportes en materiales e insumos del MOPT hacia las municipalidades, deben ser cuantificados y deducidos del valor económico de las transferencias de recursos generados por medio del impuesto a los combustibles creado por la Ley N.º 8114. Dicha cuantificación requiere que se cuente de normativa técnica y de criterios objetivos para un tratamiento igual para todas las municipalidades.

Otro alcance de la Ley N.º 9329, de conformidad con el artículo 12, señala que el MOPT no tiene participación en las juntas viales cantonales.

Desafíos del MOPT y las Municipalidades

Una vez establecido el marco normativo que regula la transferencia de la competencia de la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal a las municipalidades y las principales implicaciones jurídicas de la Ley N.º 9329, resulta

significativo identificar los desafíos que deben enfrentar tanto las municipalidades como el Ministerio de Obras Públicas y de Transportes para hacer efectiva la Ley N.º 9329 y conseguir los fines de la descentralización: mayor eficiencia en el manejo de los fondos públicos y democratización de las decisiones. Entendiendo los desafíos como esas actividades o situaciones que deben ser ejecutadas y mejoradas por las municipalidades y el MOPT, que podrían implicar una dificultad en la práctica.

Municipalidades:

Se establece en el artículo 169 de la Constitución Política, que les corresponde a las municipalidades la administración de los intereses y servicios locales y con la Ley N.º 9329 queda expresamente definida como una competencia de las municipalidades la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, además de que se les aumentan significativamente los recursos provenientes de la Ley N.º 8114. Para hacer efectiva la Ley N.º 9329 las municipalidades deben asumir con responsabilidad y creatividad los siguientes desafíos:

1) Adecuada planificación y presupuestación.

Con el fin de utilizar correctamente los recursos públicos destinados para el desarrollo y mantenimiento de la red vial cantonal, el ejercicio de planificar debe ser una actividad básica de toda municipalidad. Para una correcta y eficiente utilización de los recursos públicos destinados, por ley, al mejoramiento y desarrollo de la red vial cantonal, las municipalidades deben manejar la herramienta, contemplada por ley para ello, como lo son los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo (PVQCD) y que compete a cada Concejo Municipal aprobar.

El Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo (PVQCD) es un instrumento que le permite a los gobiernos locales planificar cuáles caminos deben intervenir, de acuerdo con las prioridades de inversión que tengan y tomando en cuenta las políticas de infraestructura del cantón y a las necesidades de la comunidad; así bien, es una herramienta que contiene la planificación sobre la gestión vial, a cinco años

plazo y les corresponde a las municipalidades elaborar de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley N.º 9329.

A pesar de la existencia de la herramienta, muchas municipalidades no han aprobado su respectivo plan vial quinquenal de conservación y desarrollo. Esta omisión, puede ocasionar implicaciones negativas tales como no contar con una guía para identificar en qué aspectos invertir los recursos a corto plazo, ausencia de proyectos prioritarios por ejecutar, lo cual podría llevar a modificaciones en la ejecución de proyectos, sin sustento técnico y que, muchas veces, podrían responder a decisiones políticas que no llevan beneficio y desarrollo a la comunidad.

Deben las municipalidades aprovecharse de la adecuada utilización de las metodologías existentes para emitir un Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo; por ejemplo, la utilizada para la generación de Planes Quinquenales de Conservación y Desarrollo de la red vial cantonal aplicada en 40 gobiernos locales, proyecto ejecutado del año 2015 al 2017, dentro del marco del Programa Red Vial Cantonal I MOPT/BID. Es decir, es responsabilidad de la municipalidad el aprender haciendo y de asesorarse con las instancias existentes, de manera que sean capaces de generar productos de calidad y de alto contenido técnico.

2) Correcta utilización de los procedimientos de contratación administrativa para una eficiente y ágil adquisición de bienes, obras y servicios vinculados a la red vial cantonal.

Previo al inicio de un procedimiento de contratación administrativa con la finalidad de atender la atención de la red vial cantonal, deberá la municipalidad tener una estimación razonable de los costos, tiempos de ejecución aceptables y los productos por recibir a satisfacción.

Lo anterior permitirá una correcta fiscalización de los trabajos por recibir a satisfacción.

Por ejemplo, aunque la fiscalización técnica de la red vial cantonal es una función establecida por ley al MOPT, las municipalidades pueden desde la elaboración de carteles de contratación, realizar las exigencias técnicas necesarias para asegurar una red vial cantonal que responda a los más altos parámetros de calidad, e incluso, si se carece de la capacidad técnica desde de la municipalidad en cuanto a realizar las verificaciones de calidad, podría considerarse dentro de la municipalidad no solamente presupuestar la ejecución de obras, si no también considerar invertir parte del presupuesto en servicios de verificación de calidad, para asegurarse la recepción de productos de calidad en lo que respecta a la red vial cantonal.

Ante el aumento de recursos asignados para las municipalidades producto de la Ley N.º 9329 y el incremento de la necesidad de adquirir bienes, servicios y obras para la atención plena de la red vial municipal, las municipalidades corren el riesgo de saturar sus proveedurías institucionales, por lo que las municipalidades también deberían plantearse la posibilidad de utilizar mecanismos alternativos de contratación (precalificación, convenio marco y las modalidades de contratación según demanda, métodos alternativos de contratación contemplados en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N.º 33411-H) que puedan generar beneficios adicionales en la optimización de los recursos, mayor agilidad en la ejecución de proyectos, generación de economías de escala y flexibilidad en la programación, disminución de costos de almacenamiento de los materiales, administración de los riesgos de obsolescencia, entre otros beneficios.

3) Dar publicidad a los proyectos y rendición de cuentas de los recursos.

Debe ser práctica asumida por la municipalidad el presentar los proyectos a la comunidad, a todas las partes involucradas durante la ejecución de un proyecto, indicar los objetivos del proyecto, su alcance y los recursos involucrados. Esta forma de actuar responde a los objetivos de la descentralización como lo es la democratización de las decisiones, pues permite hacer partícipes a todos los actores de la comunidad, dándoles la oportunidad de que conozcan el proyecto, evacuen dudas e incluso podrían aportar recomendaciones para mejorar los proyectos.

El poner en conocimiento a la comunidad de los proyectos, previo a su ejecución, incluso puede considerarse como estratégico y como una manera de utilizar los recursos públicos destinados a la red vial cantonal de una manera más eficiente, pues de las observaciones de los actores podrían generarse cambios en los proyectos sin afectar significativamente su costo.

La transparencia en la ejecución de los proyectos de la red vial cantonal, con los recursos transferidos por la Ley N.º 8114 (aumentados por la Ley N.º 9329), hace efectiva la democratización de las decisiones, da los insumos necesarios para la rendición de cuentas de lo que se está realizando, de modo claro y eficaz y se disminuye el riesgo de que los proyectos prioritarios del cantón no se ejecuten con éxito, por asuntos políticos o sociales.

Además, para asegurar un uso eficiente de los recursos destinados para el desarrollo y mantenimiento de la red vial cantonal, deben las municipalidades desarrollar herramientas que aseguren la utilización de los recursos de una manera técnicamente adecuado y económicamente eficiente, para lo que podría apoyarse con instituciones creadas al efecto como lo es LanammeUCR.

Los artículos 5 y 6 de la Ley N.º 8114 establecen que la Universidad de Costa Rica, mediante el LanammeUCR, asumirá la facultad de velar por la calidad de la red vial nacional costarricense, a través de labores de fiscalización, evaluación, investigación y transferencia tecnológica, incluyendo como parte de las labores del LanammeUCR el garantizar la calidad de la red vial cantonal, realizando labores equivalentes a las establecidas para la red vial nacional, en lo que razonablemente sea aplicable. Estas tareas se realizarán por medio de convenios de cooperación técnica entre la Universidad de Costa Rica y las respectivas municipalidades. Esto exige también de la municipalidad un quehacer proactivo de involucrarse con los actores especialistas en la materia.

4) Capacidad de fiscalización técnica de la municipalidad, de los productos que se reciben en el desarrollo y mantenimiento de la red vial cantonal.

Una de las falencias de las municipalidades es la carencia de personal capacitado; sin embargo, deben contar dentro de su estructura, con una unidad técnica de gestión vial municipal o con una dependencia responsable al respecto.

En relación con las Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal (UTGM) es importante tener presente que el Decreto Ejecutivo N.º 40138-MOPT, denominado Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N.º 8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias", reglamenta aspectos referentes al uso de los recursos de la Ley N.º 8114, por parte de los municipios, y deroga el Decreto Ejecutivo N.º 34624 del MOPT.

Ahora bien, una de las diferencias más importante entre ambos decretos consiste en que en el Decreto Ejecutivo N.º 34624, se define a la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal, los miembros que lo conforman, así como sus roles y responsabilidades; mientras que, en el Decreto Ejecutivo N.º 40138, se especifica que la municipalidad asume la responsabilidad de la correcta ejecución de recursos, por lo que deberá contar con el recurso humano, técnico y profesional. Esto significa que la conformación del equipo humano encargado de la ejecución estará sujeto al criterio de cada municipio.

Al respecto, cada unidad debe estar integrada por un equipo técnico que tenga experiencia en materia vial. Por ejemplo, es necesaria la contratación de un ingeniero para liderar la labor en materia vial.

Adicionalmente, y tomando como norte que la descentralización busca decisiones democráticas en la utilización de los fondos públicos destinados al desarrollo de la red vial cantonal, se hace necesario integrar a la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal de un profesional del área de ciencias sociales, con la finalidad de establecer un vínculo entre los munícipes y la municipalidad e identificar las principales necesidades de infraestructura de la comunidad.

Por otra parte, con la Ley N.º 9329, las labores por desarrollar aumentan, de modo que se incrementa el presupuesto disponible para obras de infraestructura vial; de ahí que se recomienda contar con los tres miembros que inicialmente conformaban a las Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal (UTGM) en el Decreto N.º 34624, aunque legalmente no sea obligatorio; también, un profesional en ingeniería civil o ingeniería en construcción, así como un asistente técnico, ambos con experiencia en materia vial; por último, un promotor social, profesional en ciencias sociales.

Ante la no exigencia reglamentaria respecto a la integración de las Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal, deben evitarse prácticas dentro de la municipalidad tales como la disolución de las unidades que existan, con el pretexto de economizar recursos y de asignar las labores en materia vial a otras unidades que tratan con diferentes temas a la vez y que no son expertas en el tema de la red vial cantonal. Esto con la finalidad de evitar duplicidad de funciones, ineficiencia en cuanto a la ejecución de las labores de gestión vial y que existan responsabilidades que se omitan, por esa dispersión de funciones.

5) Capacitar a los miembros de las Juntas Viales Cantonales.

Se establece en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo N.º 40138 -MOPT, denominado Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N.º 8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias", que la Junta Vial Cantonal es un órgano nombrado por el Concejo Municipal de cada cantón, ante quien responde por su gestión; se indica que es un órgano asesor de consulta en la planificación y evaluación en materia de gestión vial en el cantón y de servicio vial municipal.

Las juntas viales cantonales están integradas por el alcalde municipal, un representante nombrado por el Concejo Municipal, un representante de los Concejos de Distrito, un representante de las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y un funcionario de la dependencia técnica municipal encargada de la gestión vial.

De lo anterior, queda claro que la Junta Vial Cantonal es un actor trascendental en las decisiones que se toman en el ámbito municipal respecto a la inversión de los recursos para el desarrollo y mantenimiento de la red vial cantonal; además, por la diversidad de su conformación, debe interesarse la municipalidad por capacitar a sus miembros en la temática para lograr un adecuado cumplimiento de la normativa que rige la ejecución de estos recursos y conseguir un adecuado equilibrio entre lo técnico y lo político.

MOPT:

En razón de la emisión de la Ley N.º 9329, se pueden indicar como los principales desafíos del MOPT, los siguientes:

1) Oficialización de la normativa técnica, publicación y actualización.

En su condición de rector técnico, el MOPT debe emitir los lineamientos técnicos generales.

Le corresponde al MOPT generar herramientas, manuales y plataformas tecnológicas para guiar el desarrollo y la gestión de la red vial y darlos a conocer.

Lo anterior para que los actores de la gestión de la red vial la apliquen como herramientas técnicas unívocas, con la calidad constructiva y de conservación que posibiliten que tales vías funcionen adecuadamente para los usuarios, así como bajo una óptima de conexión con la red vial nacional.

Además de emitir los lineamientos técnicos, el MOPT debe interesarse en transferir dichos conocimientos a las municipalidades; es decir, dicha labor no debe quedarse en la mera publicación, también, es indispensable generar conocimientos en todos los actores involucrados en el desarrollo de la red vial ya sea cantonal o nacional.

Para ello podría apoyarse en otras instituciones tales como el LanammeUCR, con respecto a temas técnicos y científicos y referentes a la gestión vial; en el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) como ente de enlace con todas las municipalidades.

Constituye una obligación permanente de la Dirección de Ingeniería del MOPT, revisar con regularidad y mantener debidamente actualizadas, de oficio, las disposiciones técnicas requeridas para la ejecución de obras de infraestructura vial de la red vial cantonal.

La asesoría del MOPT no debería limitarse a la respuesta de consultas sobre la aplicación de la normativa técnica, debe ser proactivo en la transferencia de conocimientos.

2) Fiscalización.

La Ley N.º 9329 determina al MOPT como el ente encargado de realizar la fiscalización, en materia técnica, de los proyectos ejecutados por las municipalidades para el desarrollo, mantenimiento y conservación de la red vial cantonal.

Según establece la Ley N.º 3155 de creación del MOPT, el Ministerio tiene por objeto ejercer la fiscalización y la rectoría técnica en materia de infraestructura vial, por lo tanto, le corresponde fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones técnicas en las obras que ejecuten las municipalidades.

Para una eficiente fiscalización el gran desafío del MOPT es su reestructuración, creación y fortalecimiento de la Unidad de Fiscalización, asignárseles a las Direcciones Regionales del MOPT un papel preponderante en las actividades de fiscalización; además, para la ejecución de la fiscalización, se requiere la dotación de recurso humano, equipo y la capacitación necesaria al personal para el desarrollo de sus labores.

Adicionalmente, el reglamento a la primera ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, N.º DE-40137-MOPT, dispone que le corresponde al MOPT fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones técnicas vigentes en los procesos de gestión vial que desarrollen las municipalidades en la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, a efecto de contribuir a mejorar el desempeño de los gobiernos locales en materia de infraestructura vial, prevenir la ocurrencia de errores futuros, con vista en las debilidades detectadas y emitir asesoría para corregir tales debilidades.

De manera que, el reto para el MOPT consiste en concretar las acciones requeridas para llevar a cabo la citada fiscalización, dar seguimiento y buscar un constante mejoramiento de las obras que se ejecutan en la red vial del país.

3) Coordinación.

A pesar de la Ley N.º 9329 y la delimitación de la competencias según se trate de la red vial nacional o la red vial cantonal, sigue vigente la necesidad de coordinación entre el MOPT y las municipalidades; por ejemplo, hacer ágil y eficiente el procedimiento “Trámite de solicitudes de materiales y su cuantificación para ejecutar obras viales por parte de las Municipalidades”, autorizado por la Ley N.º 9329 para realizar los “aportes en materiales e insumos” a solicitud de las municipalidades, para la construcción o el mantenimiento de la red vial cantonal; para que, una vez cuantificados los aportes en materiales e insumos, realice los rebajos correspondientes de los recursos provenientes de la Ley N.º 8114.

Otra necesidad de coordinación se establece en el artículo 3 de la Ley N.º 9329 en el que se indica que, para las sucesivas circunscripciones de rutas cantonales nuevas o no clasificadas, así como la modificación del inventario y la catalogación de las rutas existentes a la entrada en vigencia de la Ley N.º 9329, deberán ser informadas por las municipalidades al órgano técnico que el Ministerio de Obras

Públicas y Transportes (MOPT) defina para estos efectos, a fin de mantener un registro actualizado a nivel nacional.

Otro ejemplo de la necesidad de coordinación lo es la emisión de normativa técnica, pues la Dirección de Ingeniería del MOPT debe mantener canales de comunicación ágiles y oportunos con todas las municipalidades, con miras a que las disposiciones técnicas que en definitiva entren en vigencia, por un lado, aseguren una rectoría técnica óptima y, por otro lado, faciliten a las propias municipalidades su aplicación expedita y unívoca. A tales efectos, durante el proceso de formulación de las disposiciones técnicas, la Dirección de Ingeniería podrá comunicarse electrónicamente o participar en reuniones con las distintas municipalidades, solicitarles información complementaria o hacer de su conocimiento otras situaciones que requieran ser explicadas. Las municipalidades, por su parte, podrán solicitar su participación a la Dirección de Ingeniería, cuando existiere algún aspecto dentro del proceso de elaboración de las disposiciones técnicas que requiera ser analizado.

De lo anterior, queda claro que, para una exitosa integración de la red vial nacional y la red vial cantonal, estas no deben desarrollarse de una manera aislada, sino más bien, para una correcta aplicación de la Ley N.º 9329, se requiere un trabajo coordinado entre el MOPT y las municipalidades.

Conclusiones

La Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, es el instrumento para hacer efectiva la reforma al artículo 170 de la Constitución Política de la República y una oportunidad para las municipalidades de demostrar su capacidad en cuanto a su papel para asumir la descentralización.

El éxito dependerá de la responsabilidad y compromiso de las municipalidades y del trabajo coordinado con el MOPT. Es decir, puede tomarse como una oportunidad de las municipalidades de responder a la voluntad del constituyente derivado de una reforma del Estado a través de la descentralización, asumiendo la responsabilidad exclusiva de mantener y desarrollar una red cantonal en óptimas condiciones y convertirse en verdaderos centros de impulso del desarrollo de los cantones del país. Sin embargo, también deben considerar que su fracaso en dicho intento, podría implicar una desconfianza en la población en general y un freno para continuar con el proceso de descentralización.

Desde el punto de vista de desarrollo integral de la red vial nacional y la red vial cantonal, la Ley N.º 9329 posee un vacío respecto a establecer la entidad estatal encargada de priorizar los proyectos a ejecutar tanto a nivel nacional como a nivel cantonal para conseguir la integración de los diferentes tipos de vías en un sistema.

Así bien, a pesar de que quedó claramente establecida la competencia del MOPT en las rutas nacionales y la de las municipalidades en la red vial cantonal, lo cierto es que la Ley N.º 9329 limita la rectoría del MOPT en oficializar y fiscalizar la normativa técnica para el desarrollo de la red vial, pero, legalmente no se estableció la autoridad encargada de hacer la rectoría respecto a la priorización en el desarrollo de los proyectos de manera que se responda a una visión integral entre la red vial nacional y la red vial cantonal, de conformidad con los planes de planificación y desarrollo que existan debidamente oficializados. Parece que la Ley deja dicha

priorización al buen criterio de las municipalidades y a la coordinación que pueda darse entre las municipalidades y el MOPT.

De todo lo expuesto, se puede concluir que, para una correcta aplicación de la Ley N.º 9329, no es suficiente la existencia de municipalidades eficientes y técnicamente bien dotadas en la ejecución de los recursos destinados a la red vial cantonal, sino que el gran desafío se centra en la apropiada coordinación tanto del MOPT como de las municipalidades y demás actores que intervienen en el desarrollo y conservación de la red vial; es necesario el acercamiento institucional que permita la gestión coordinada de cooperación y colaboración en la red vial del país, de manera que todo se mantenga y se construya con unidad.

A pesar de que, con la fiscalización del MOPT, se busca asegurar el cumplimiento de la normativa técnica durante la ejecución de los proyectos, lo cierto es que la responsabilidad hoy día de ello le compete a las municipalidades y debe ser asumido de una manera responsable y profesional por parte de estas organizaciones; por lo que resulta imperativo fortalecerse con personal competente, buscar las asesorías y capacitaciones que sean necesarias y realizar un trabajo coordinado con fundamento legal, social y técnico.

La transferencia de mayores recursos a las municipalidades en sí misma, no implica una exitosa descentralización en el desarrollo y mantenimiento de la red vial cantonal, sino que debe acompañarse de recursos técnicos, materiales y humanos que hagan efectiva la intención del legislador, asegurando capacidad de gestión.

Para la real puesta en práctica de la Ley N.º 9329, deben considerarse tanto las asimetrías existentes entre las diferentes municipalidades como la implementación un programa para el mejoramiento de aquellos gobiernos locales que denoten deficiencias; es decir, desde la misma cooperación municipal podrían surgir iniciativas regionales para disminuir las asimetrías entre las diferentes municipalidades del país y buscar un desarrollo homogéneo de la red vial cantonal.

Referencias

- Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local. (2018) Informe N.º DFOE-DL-IF-00001-2018. Informe de auditoría de carácter especial acerca de la gestión de los recursos destinados a la atención de la red vial cantonal. Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018002631.pdf
- Decreto Ejecutivo N.º 33411. Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. (2017). Publicado en La Gaceta N.º 210 del 02 de noviembre. San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.
- Decreto Ejecutivo N.º 34624-MOPT Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la Red Vial Cantonal. (2017). Publicado en La Gaceta N.º 138 del 17 de julio. San José, Costa Rica, Imprenta Nacional. (Derogado).
- Decreto Ejecutivo 40137-MOPT Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (2017). Publicado en La Gaceta N.º 39 del 23 de febrero. San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.
- Decreto Ejecutivo N.º 40138 –MOPT Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N.º 8114 Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias. (2017). Publicado en La Gaceta N.º 39 del 23 de febrero. San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.
- Decreto Ejecutivo N.º 40139-MOPT Oficialización de la Norma Técnica para el Desarrollo y la Conservación de la Red Vial Cantonal. (2017). Publicado en La Gaceta N.º 39 del 23 de febrero, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.
- Decreto Ejecutivo N.º 40305-MOPT, Reglamento que regula la entrega y cuantificación de materiales e insumos por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes a las municipalidades para obras de construcción o conservación de la red vial cantonal. (2017). Publicado en La Gaceta N.º 83 del 04 de mayo, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.
- Jinesta, E. (2002). Desafíos y dilemas jurídicos de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades: La reforma del artículo 170 de la Constitución Política. En *Revista IVSTITIA*. (185-186), p.19.

Leiva, J.E. (2017). *La Municipalidad en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Milano Sánchez. Editorial Jurídica Continental.

Ley N.º 3155 Crea el Ministerio de Transportes en sustitución del actual Ministerio de Obras Públicas. (1963). Publicada en la Colección de leyes y decretos el 05 de agosto, semestre 2, tomo 1, página 183, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.

Ley N.º 5060 Ley General de Caminos Públicos (1972. Publicada en la Colección de Leyes y Decretos el 22 de agosto, semestre 2, tomo 1, página 272, San José, Imprenta Nacional.

Ley N.º 7794 Código Municipal. (1998). Publicada en La Gaceta N.º 94 del 18 de mayo, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.

Ley N.º 8114 Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (2001). Publicada en La Gaceta N.º 131 del 09 de julio, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.

Ley N.º 8106 Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política. (2001). Publicada en La Gaceta N.º 132 del 10 de julio, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.

Ley N.º 8801 Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (2010). Publicada en La Gaceta N.º 85. Del 04 de mayo, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.

Ley N.º 9329 denominada Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal (2015). Publicada en La Gaceta N.º 223 del 17 de mayo, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.

Xu-Ye, L., López, S., Monge, J.A. y Loría, L.G. (2018). Desarrollo de la gestión vial municipal en Costa Rica: incidencia de elementos político-técnicos. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (75): 149-158.