

Señora

Erika Ugalde Camacho, Jefe de Área

Comisiones Legislativas

Asamblea Legislativa

Correo-e: eugalde@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez referirme a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el texto del Proyecto de Ley "**Utilización de reservas voluntarias acumuladas por el Instituto Nacional de Seguros en fideicomiso de obra pública**", expediente legislativo N° 20.412, en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

El criterio emitido en este documento se realiza al amparo de la Ley de la Defensoría de los Habitantes; Ley 7319 y en calidad de Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH), con estatus A según los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París).

La Defensoría considera de importancia analizar la propuesta planteada en el proyecto de ley expediente N° 20.412 debido a la necesidad del país en desarrollar obras públicas de infraestructura vial, que impacten de manera positiva a los usuarios y que se ejecuten de forma transparente en el uso de los recursos públicos invertidos en las mismas.

El proyecto de ley en cuestión plantea la posibilidad de que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), puedan constituir un fideicomiso de interés público con algunos de los bancos del sistema bancario nacional, a efectos de **reforzar el financiamiento** de la construcción de las radiales en la carretera San José-San Ramón y de la circunvalación norte, constituyendo ese fideicomiso con los fondos provenientes de las reservas voluntarias acumuladas por el Instituto Nacional de Seguros (INS), que según datos de la Superintendencia General de Seguros (SUGESE) ascienden aproximadamente a unos \$ 217 millones.

El presente criterio concluye con la conformidad parcial por parte de la Defensoría de los Habitantes sobre el texto consultado, pues del mismo se desprenden muchas consideraciones que deberían tomarse en cuenta para transparentar el contenido del proyecto y sus posibles aplicaciones prácticas, razón por la cual, respetuosamente se les sugiere a los y las señoras diputadas considerar la revisión de los siguientes aspectos sobre el fondo del presente proyecto de ley, en relación con la carretera San José-San Ramón y carretera de Circunvalación Norte.

Con respecto al Corredor vial San José-San Ramón, la Defensoría solicita que se consideren los siguientes aspectos:

- La Ley N° 9292 estableció la constitución al MOPT-CONAVI de un fideicomiso, el cual cuenta con el refrendo contralor, para desarrollar el proyecto del Corredor vial San José-San Ramón, que incluye la construcción y mantenimiento de las obras correspondientes a las radiales que se definieron en dicha ley.
- A criterio de la Defensoría, la Ley N° 9292 faculta al INS, como institución de la Administración Pública descentralizada, a invertir fondos en el fideicomiso autorizado para desarrollar esta importante vía de comunicación, lo que haría innecesaria una ley específica con esta finalidad.
- No se establecen claramente los parámetros o las condiciones, bajo las cuales se consideraría necesario que los fondos del INS puedan "*reforzar el financiamiento*" de las radiales del corredor vial San José-San Ramón, esto considerando la existencia de un fideicomiso autorizado mediante la Ley N° 9292.
- El proyecto no define los mecanismos mediante los cuales eventualmente, el INS puede resarcirse los fondos invertidos en el fideicomiso, ya que para el caso de la Ley N° 9292 se indica que el MOPT-CONAVI cede los derechos de cobro y recaudación de las tarifas de peaje al fideicomiso, para el pago de todas las obligaciones que este genere.

Con respecto al Carretera de Circunvalación Norte, la Defensoría solicita que se consideren los siguientes aspectos:

- En el proyecto no se define cómo funcionaría este fideicomiso con relación al adjudicatario que actualmente tiene esta vía, la cual se encuentra actualmente en la fase de construcción.
- El proyecto no establece los parámetros que permitirán determinar las condiciones que harían necesario constituir el fideicomiso para "*reforzar el financiamiento*" para la construcción de las obras de este proyecto.
- No se indica el mecanismo mediante el cual el INS podrá resarcirse de la inversión realizada por su participación en el fideicomiso propuesto (por ejemplo, vía cobro de algún peaje).

2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente, es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Antecedentes del proyecto de ley:

Motivos del proyecto:

Tal y como lo ha señalado la Defensoría de los Habitantes en varios de sus Informes Anuales, *"las inversiones en infraestructura (transporte, riego, energía y tecnología de la información y las comunicaciones) resultan inexcusablemente vitales para el desarrollo integral de un país en el marco del desarrollo sostenible. Asimismo, el ritmo de crecimiento y urbanización genera la necesidad de nuevas inversiones en infraestructuras sostenibles a fin de lograr que éstas sean más resistentes al cambio climático e impulsen el crecimiento económico y la estabilidad social"*¹.

De igual manera, resulta claro que *"la infraestructura vial de Costa Rica se mantiene desde hace varias décadas como una de las más densas de Latinoamérica. No obstante, como se ha dicho, en la actualidad se encuentra prácticamente colapsada en su capacidad funcional, con una alta concentración de carreteras en la GAM y poco espacio para expandirse"*².

Como parte del proceso establecido para el desarrollo de la obra pública correspondiente al corredor Vial San José-San Ramón (Ruta Nacional N° 1), la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 9292 denominada *"Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial San José-San Ramón y sus Radiales, mediante Fideicomiso"*, definiendo de una manera *"poco común"*, algunas características propias del proceso de diseño (denominadas en la ley *"características generales mínimas"*), de las radiales que permitirán comunicar el corredor principal San José-San Ramón con varias zonas aledañas a dicho corredor, para lo cual se autorizó al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), a constituir un *"fideicomiso de interés público con alguno de los bancos del Sistema Bancario Nacional"*³. Las radiales incluidas en la mencionada legislación, son las siguientes:

- Radial Río Segundo (entre Río Segundo de Alajuela y San Antonio de Belén).
- Radial Sarchí (entre la Ruta Nacional N° 1 y el cantón de Valverde Vega).

¹ Defensoría de los Habitantes (2016). *"Informe Anual de Labores 2015-2016"*. San José, Costa Rica.

² Programa Estado de la Nación (2015). *"Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible"*. San José, Costa Rica.

³ Artículo 1. Ley N° 9292 *"Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial San José-San Ramón y sus Radiales, mediante Fideicomiso"*, La Gaceta N° 71, 14/04/2015.

- Intercambio con la Punta Sur de la carretera Naranjo-Florencia (carretera nueva a San Carlos).
- Interconexión a Heredia (conexión con la Ruta Nacional N° 3, y conexión "Firestone-San Joaquín de Flores").

De igual manera, se establecieron dos etapas de ejecución de este proyecto, para proteger los flujos financieros del Fideicomiso. La primera etapa se compone de las obras sobre el corredor vial San José-San Ramón (Ruta Nacional N° 1) en los tres tramos principales: La Sabana-Monumento del Agua, Monumento del Agua-Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, y Aeropuerto Internacional Juan Santamaría-San Ramón. La segunda etapa incluye las obras relacionadas con la construcción de las 5 radiales mencionadas anteriormente, donde *"su construcción deberá cumplir con los estudios técnicos y financieros que demuestren su viabilidad"*⁴.

Por otra parte, las obras en la carretera de Circunvalación Norte que comprenden una longitud total de 4.3 Km fueron iniciadas el pasado día 11 de setiembre del 2017, con la construcción del primer tramo comprendido entre la Quebrada Rivera en la ciudadela León XIII, en el cantón de Tibás y las cercanías de la fábrica "Metalco", en el cantón de Tibás, con una longitud inicial de 1.4 Km⁵.

Objetivos del proyecto

El objetivo del presente proyecto es trasladar el dinero de las reservas voluntarias que ha acumulado el Instituto Nacional de Seguros, a un fideicomiso que se creará para administrar ese dinero con el propósito de reforzar el fideicomiso de la construcción de las radiales de la carretera San José-San Ramón y de la carretera de Circunvalación Norte.

4. Contenidos del Proyecto de Ley

El texto del proyecto de ley expediente 20.412, denominado *"Utilización de reservas voluntarias acumuladas por el Instituto Nacional de Seguros en fideicomiso de obra pública"*, se compone de 6 artículos con el siguiente contenido general:

- El artículo 1 establece la autorización para que el MOPT y el CONAVI constituyan un fideicomiso de interés público con algunos de los bancos del Sistema Bancario Nacional, a efectos de reforzar el financiamiento de la construcción de las radiales de la carretera San José-San Ramón y de la carretera de Circunvalación Norte.
- El artículo 2 indica el objeto del fideicomiso, el cual será el apoyo financiero para la construcción de las radiales de la carretera San José-San Ramón y de la carretera de Circunvalación Norte.
- En el artículo 3 se establece que el patrimonio del fideicomiso será el monto total de las reservas voluntarias acumuladas por el INS, el cual se repartirá en un 50% para

⁴ Artículo 2. Ley N° 9292 "Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial San José-San Ramón y sus Radiales, mediante Fideicomiso", La Gaceta N° 71, 14/04/2015.

⁵ Artículo del sitio web: http://www.nacion.com/nacional/infraestructura/Obras-Circunvalacion-norte-arrancaron_lunes_0_1657634247.html. Consultado el 04/10/2017.

fortalecer el financiamiento de las obras de la carretera de Circunvalación Norte, y el otro 50% para fortalecer el financiamiento para terminar las obras de las radiales de la carretera San José-San Ramón.

- En el artículo 4 se constituyen cada una de las partes que formaran el contrato del fideicomiso; el artículo 5 indica que no podrán destinar más del 1% del monto total del fideicomiso para gastos administrativos.
- Finalmente, en el artículo 6 se declara el interés público de la presente ley.

5. Normas jurídicas vigentes

El Proyecto de ley N° 20.412 no propone ninguna reforma a alguna otra ley vigente.

6. Análisis del contenido del proyecto

Para llevar a cabo el análisis del contenido del proyecto de ley expediente N° 20.412, considera la Defensoría que dicho análisis debe ser dividido en dos partes principales: la primera, relacionada con la pretendida inversión para la carretera San José-San Ramón, considerando para esto el contenido de la Ley N° 9292; y la segunda, con respecto al posible financiamiento de la Carretera de Circunvalación Norte.

Con relación a lo establecido en la Ley N° 9292 ya incluido en el presente proyecto de ley, es importante concentrarse esencialmente en la conformación de un fideicomiso para desarrollar la obra pública correspondiente a la carretera San José-San Ramón. En este sentido, se plantean las siguientes observaciones puntuales:

- En el proyecto de ley expediente N° 20.412 se propone autorizar y facultar *"al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), a constituir un fideicomiso de interés público con algunos de los bancos del sistema bancario nacional, a efectos de **reforzar el financiamiento** de la construcción de las radiales en la carretera San José-San Ramón y de la circunvalación norte"*⁶ (lo resaltado con negrita no es del original); sin embargo, en la ley N° 9292 se establece que el MOPT y el CONAVI pueden constituir un fideicomiso de interés público con algunos de los bancos del Sistema Bancario Nacional (tal y como lo ha hecho con el Banco de Costa Rica - BCR-), a *"efectos de planificar, diseñar, financiar, construir, operar y dar mantenimiento a la obra pública con servicio público denominada "Corredor vial San José-San Ramón y sus radiales"*³ (lo resaltado con negrita no es del original). De acuerdo a esto, ya la Ley N° 9292 indica que el fideicomiso que se autoriza formalizar en dicha normativa jurídica, debe incluir el financiamiento no solo del corredor principal del corredor vial San José-San Ramón (Ruta Nacional N° 1), sino que también están contempladas las obras correspondientes a las radiales que se definieron en dicha ley; razón por la cual no queda claro en el proyecto de ley expediente N° 20.412, como se debe interpretar la

⁶ Artículo 1. Proyecto de Ley N° 20.412 *"Utilización de Reservas Voluntarias Acumuladas por el Instituto Nacional de Seguros en Fideicomiso de Obra Pública"*.

consideración de que la Ley N° 9292 ya contempla el financiamiento de las radiales que pretende contribuir a reforzar la propuesta de utilizar los fondos de reservas voluntarias acumuladas por el INS, ni tampoco es claro dicho texto, con relación a considerar como se debe establecer la necesidad de que se requiera "*reforzar el financiamiento*" de las obras de las radiales, tema que también se mencionará más adelante.

- En esta misma línea, resulta de importancia citar dos aspectos claramente establecidos en la Ley N° 9292 relacionados con las radiales del Corredor vial San José-San Ramón, y que parecen ser ignorados en el presente proyecto de ley:
 - Los costos de construcción y mantenimiento de las radiales corresponderán al fideicomiso establecido mediante la Ley N° 9292; es decir, que como ya se ha indicado, en el fideicomiso establecido en dicha ley, debe considerar los costos asociados a las fases de construcción y de mantenimiento de las radiales, las cuales conforman la segunda etapa de ejecución del proyecto del Corredor vial San José-San Ramón.
 - El fideicomiso constituido mediante la Ley N° 9292 podrá financiar las radiales con un peaje específico ubicado en cada radial; situación que es omisa en el proyecto de ley, pues no se detalla el mecanismo mediante el cual el INS podrá recuperar la inversión realizada por medio de sus reservas voluntarias acumuladas.
- Otro aspecto que llama la atención de la Defensoría, es que la Ley N° 9292 le permite a "*las instituciones de la Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias, de la Administración Pública descentralizada y las empresas públicas del Estado, así como a las empresas públicas no estatales, a las municipalidades, a los bancos del Sistema Bancario Nacional y a las operadoras de pensiones de capital público respecto a los fondos que administran, para que inviertan recursos en este fideicomiso de obra pública con servicio público, mediante los mecanismos financieros que se estimen necesarios, respetando, en cada caso, la normativa aplicable*"⁷ (lo resaltado con negrita no es del original).

De esta manera, considerando que el INS es una institución que pertenece a la Administración Pública descentralizada institucional que forma parte de la organización del Estado costarricense⁸, ya la normativa actual le permite invertir sus recursos para el fideicomiso que pretende desarrollar las obras que componen el Corredor vial San José-San Ramón y sus radiales; por esta razón, a criterio de la Defensoría ya la Ley N° 9292 faculta al INS invertir sus recursos en este fideicomiso, por lo que no pareciera necesario una nueva ley para permitir la participación del INS o de alguna de las

⁷ Artículo 3. Ley N° 9292 "*Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial San José-San Ramón y sus Radiales, mediante Fideicomiso*", La Gaceta N° 71, 14/04/2015.

⁸ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN (2010). "*Sector Público Costarricense y su organización*". San José, Costa Rica.

instituciones autorizadas en el artículo 3 de la Ley N° 9292 en el mencionado fideicomiso.

- Además, genera la atención de la Defensoría, lo indicado como parte del artículo 1 del proyecto de ley expediente N° 20.412, donde se indica que: *"Para el financiamiento, se autoriza al Instituto Nacional de Seguros (INS) a trasladar a **título gratuito** el monto total acumulado de las reservas voluntarias que aparecen en sus estados financieros al fideicomiso que se crea mediante esta ley"*⁶ (lo resaltado con negrita no es del original).
- Sobre este tema, no resulta claro a que se refiere cuando se indica que el INS podrá trasladar a título gratuito sus reservas voluntarias acumuladas, pues pareciera que esos fondos se emplearán en el fideicomiso sin que necesariamente se reciba la retribución respectiva producto de dicha inversión, tal y como si se indica en el artículo 5 de la Ley N° 9292, donde se establece que el fideicomiso que se establezca tendrá los derechos de cobro y recaudación de las tarifas de peaje y todos los ingresos que generará el Corredor vial San José-San Ramón y sus radiales, como la manera en la cual los inversionistas puedan atender sus obligaciones para con la operación y mantenimiento de la carretera, y además permitan resarcirse de la inversión realizada sobre los costos asociados a las fases de planificación, diseño, financiamiento y construcción, señaladas en la Ley N° 9292.
- Considera también la Defensoría que la expresión empleada en el artículo 2 de la Ley N° 9292, donde se indica que *"El fin del fideicomiso será el **apoyo financiero** para la construcción de las obras de la circunvalación norte y de las siguientes radiales en carretera San José-San Ramón: ..."*⁹, es ambigua, pues el término "apoyo financiero" no resulta claro, ya que no se establecen las condiciones o parámetros que debería presentar el fideicomiso autorizado por la Ley N° 9292 para considerar que el mismo requiere de algún mecanismo de apoyo financiero, ni tampoco se indica con claridad, como se relacionaría este "nuevo" fideicomiso con el establecido en la Ley N° 9292, tanto desde el punto de vista financiero como con relación a la operación de la carretera, pensando principalmente en el impacto que esto pudiera tener en los usuarios de la vía.

Por otra parte, con respecto al financiamiento correspondiente a la carretera de Circunvalación Norte, cuyas obras fueron iniciadas recientemente, la Defensoría de inicio no encuentra ninguna razón de peso para oponerse a dicha propuesta, para lo cual solamente considera oportuno plantear tres observaciones al respecto:

- El proyecto de ley en cuestión no define claramente cómo funcionaría este fideicomiso con relación al adjudicatario que actualmente tiene esta vía, y que se encuentra ya en la fase de construcción de este proyecto.

⁹ Artículo 2. Proyecto de Ley N° 20.412 "Utilización de Reservas Voluntarias Acumuladas por el Instituto Nacional de Seguros en Fideicomiso de Obra Pública".

- Como ya se había indicado, no están establecidos los parámetros que permitirán determinar las condiciones que harían necesario constituir el fideicomiso para *"reforzar el financiamiento"* para la construcción de las obras de este proyecto.
- Además, tampoco se indica el mecanismo mediante el cual el INS podrá resarcirse de la inversión realizada por su participación en el fideicomiso propuesto.

7. Conclusiones

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes expresa su conformidad parcial con respecto al texto consultado, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas considerar los siguientes aspectos:

Con respecto al Corredor vial San José-San Ramón, la Defensoría solicita que se consideren los siguientes aspectos:

- La Ley N° 9292 estableció la constitución al MOPT-CONAVI de un fideicomiso, el cual cuenta con el refrendo contralor, para desarrollar el proyecto del Corredor vial San José-San Ramón, que incluye la construcción y mantenimiento de las obras correspondientes a las radiales que se definieron en dicha ley.
- A criterio de la Defensoría, la Ley N° 9292 faculta al INS, como institución de la Administración Pública descentralizada, a invertir fondos en el fideicomiso autorizado para desarrollar esta importante vía de comunicación, lo que haría innecesaria una ley específica con esta finalidad.
- No se establecen claramente los parámetros o las condiciones, bajo las cuales se consideraría necesario que los fondos del INS puedan *"reforzar el financiamiento"* de las radiales del corredor vial San José-San Ramón, esto considerando la existencia de un fideicomiso autorizado mediante la Ley N° 9292.
- El proyecto no define los mecanismos mediante los cuales eventualmente, el INS puede resarcirse los fondos invertidos en el fideicomiso, ya que para el caso de la Ley N° 9292 se indica que el MOPT-CONAVI cede los derechos de cobro y recaudación de las tarifas de peaje al fideicomiso, para el pago de todas las obligaciones que este genere.

Con respecto al Carretera de Circunvalación Norte, la Defensoría solicita que se consideren los siguientes aspectos:

- En el proyecto no se define cómo funcionaría este fideicomiso con relación al adjudicatario que actualmente tiene esta vía, la cual se encuentra actualmente en la fase de construcción.

- El proyecto no establece los parámetros que permitirán determinar las condiciones que harían necesario constituir el fideicomiso para "reforzar el financiamiento" para la construcción de las obras de este proyecto.
- No se indica el mecanismo mediante el cual el INS podrá resarcirse de la inversión realizada por su participación en el fideicomiso propuesto (por ejemplo, vía cobro de algún peaje).

Agradecida por la deferencia consultiva,

Cordialmente,


Montserrat Solano Carboni
Defensora de los Habitantes de la República



Cc. Archivos.