



2020-05-19  
**257-181-2020**  
**SACI-1555-2020**

Sr. Edel Reales Noboa  
Director a.i.  
Departamento de Secretaría del Directorio  
Asamblea Legislativa

Estimado señor:

**Asunto:** Proyecto de Ley N° 21.929 – “Aprobación del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CCLIP)CR-O0005 del Programa de Infraestructura Vial y Movilidad Urbana y del Contrato de Préstamo N° 4864/OC-CR que financia la primera operación individual bajo el CCLIP denominada Programa de Infraestructura Vial y Promoción de Asociaciones Público Privadas”

**Ref.:** Oficio N° AL-DSDI-OFI-0080-2020 del 28 de abril de 2020

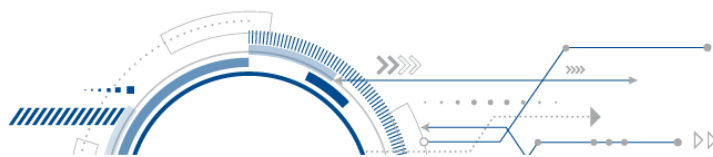
En atención al asunto de consulta, y respecto del cual solicitamos prórroga el 8 de mayo del presente año, hago de su conocimiento las siguientes observaciones y comentarios que respecto del proyecto de ley tiene el Grupo ICE, con base en los insumos generados por las dependencias internas del ICE, RACA y CNFL.

Desde ya aclaramos que nuestras observaciones se relacionan, mayoritariamente, con lo dispuesto en el artículo 14 (Relocalización de servicios públicos) del texto legislativo; específicamente por las implicaciones técnicas y operativas que considera el Grupo ICE se derivan de lo señalado en el mencionado artículo.

## 1. Sobre la reubicación de servicios

El proyecto establece obligaciones para las instituciones responsables de la reubicación de los servicios públicos requeridos para la ejecución de todos los proyectos financiados con los recursos aprobados en el marco del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CCLIP) CR-O0005; y que naturalmente comprende la reubicación de la infraestructura del ICE y sus empresas.

De acuerdo con la información recibida, el primer contrato de préstamo individual del CCLIP CR-O0005 financiará el Programa de Infraestructura Vial y Promoción de Asociaciones Público Privadas, incluyendo la construcción de la nueva carretera a San Carlos, la ampliación del corredor San José-Cartago entre Taras y La Lima, así como la ampliación y mejoramiento del corredor San José - San Ramón.



Lo anterior es acorde con el Plan Nacional de Transportes 2011-2035, que definió 15 corredores troncales de la Red Vial de Alta Capacidad (RVAC), priorizando los siguientes cinco sitios de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022:

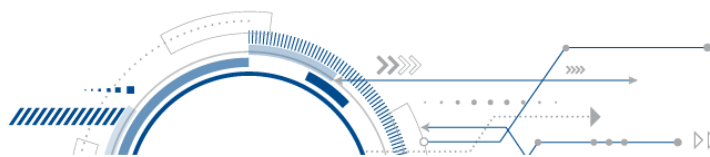
- Rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional 32 entre la intersección con Ruta 4 y Limón)
- Ampliación y rehabilitación de la Ruta 1 entre Barranca y Cañas
- Construcción de la nueva carretera a San Carlos
- Ampliación del corredor San José – Cartago, entre Taras y La Lima
- Ampliación y mejoramiento del corredor San José - San Ramón

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 4 del proyecto de ley, en caso de que no fuera factible financiar la carretera a San Carlos en el marco del CCLIP CR-O0005, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), en acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), podrá seleccionar otros proyectos factibles que se encuentren en el Plan Nacional de Transporte (PNT).

Dada la magnitud de los proyectos, así como la posibilidad de que se incluyan nuevos proyectos no identificados a la fecha, para lograr cumplir con éxito los objetivos y plazos del Programa, y que los servicios públicos impactados no se vean afectados, se considera necesario que:

- 1) El MOPT, como organismo ejecutor, realice una oportuna coordinación con las instituciones responsables de reubicar los servicios públicos, y que permita a estas últimas planificar los trabajos con la antelación requerida, así como retroalimentar al MOPT acerca de su costo -para la asignación de los recursos- y realizar las modificaciones presupuestarias correspondientes.
- 2) El MOPT entregue los diseños definitivos de las obras de los proyectos previo a solicitar las reubicaciones, de manera que las instituciones puedan realizar el diseño de la reubicación de los servicios, modificar sus programas de trabajo, organizar los recursos institucionales requeridos y ejecutar los trabajos según lo requiera el Programa.
- 3) El MOPT asigne oportunamente los fondos para cubrir los costos de los diseños y obras de relocalización.

Bajo esta tesitura, la Sala Constitucional se ha referido al principio de coordinación entre dependencias públicas en su voto N° 2007-17552, y ha señalado que *“la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes”*.



A mayor abundamiento sobre este tema, mencionamos lo indicado por la Contraloría General de la República en su informe N° DFOE-IFR-IF-00008-2018 del 13 de diciembre de 2018, que en lo conducente dice:

*“(...) 2.10 Con respecto a la relocalización de servicios de interés público, el Acuerdo del Consejo de Administración de CONAVI, N.° ACA 01-11-0012, de la sesión N.° 873-11 del 13 de diciembre del 2011, indica: “Instruir al Director Ejecutivo para que gire las instrucciones correspondientes para que todos los proyectos que vaya a ejecutar CONAVI inicien el trámite de relocalización de servicios de interés público desde fases muy tempranas del proyecto siendo improcedente que se esté llevando a cabo labores de relocalización en plena ejecución del proyecto (...)”*

*(...)*

*2.15 Por otra parte, en relación con la relocalización de servicios de interés público, se determinó la ausencia de mecanismos formales de coordinación inter e intra institucional, que involucren a las distintas entidades que brindan servicios de interés público, y que establezcan de manera uniforme cómo y cuándo se debe iniciar dicha coordinación, la definición de quiénes son los responsables de realizar esa tarea y los acuerdos pactados en la etapa de planificación.<sup>19</sup> Asimismo, se evidenció que no existe un plan de comunicación de los temas involucrados en la coordinación de los servicios de interés público de los proyectos que ejecuta el CONAVI, sumado a que no se cuenta con regulaciones o mecanismos que contemplen cómo se debe respaldar esa información.”*

Aun cuando parte de lo recién mencionado lo regula el artículo 14 del proyecto de ley –que se enfoca en establecer obligaciones de las instituciones responsables de la reubicación de los servicios-, no contempla, sin embargo, las condiciones necesarias para que las instituciones puedan cumplir con estas obligaciones.

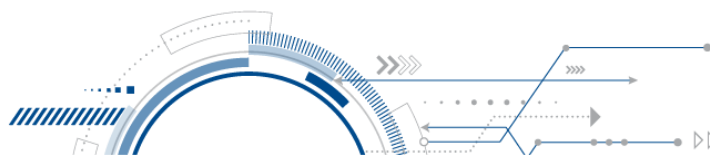
Al respecto es importante considerar la experiencia ya vivida con dos obras en proceso, respecto de las cuales el ICE ha tenido que realizar la reubicación de servicios; se trata de los casos de la ampliación de la Ruta 32, y más recientemente, los trabajos en la Ruta 1.

En primera instancia, estos proyectos no cuentan con recursos financiados para que se asignen a las empresas que debe reubicar los servicios y puedan desarrollar su trabajo. Además, han tenido muchas dificultades para que la empresa contratada para el desarrollo del proyecto entregue los diseños definitivos y en forma oportuna.

En el caso de la Ruta 32 la Institución ha hecho la planificación con diseños del contratista; sin embargo, luego estos diseños han cambiado e implicado hacer un importante nuevo trabajo para no solo rehacer el diseño, sino que incluso se ha perdido el trabajo de reubicación ya realizado.

Lo anterior no solo afecta los plazos para llevar a cabo el trabajo -y no afectar el proyecto-, sino también costos adicionales que la Institución dueña del proyecto no parece anuente a reconocer.

Existen varios factores que provocan esos cambios de diseño, siendo uno de los principales que las rutas por ampliar no cuentan con todas las propiedades adquiridas; muchas veces, los



procesos de expropiación tardan demasiado y resulta imposible definir los diseños definitivos, o bien, se toma la decisión de hacer ajustes dentro del espacio disponible. Esto último, genera que las reubicaciones propuestas también deban ajustarse.

Otro elemento importante que afecta es el nivel de profundidad de los estudios que se tienen y que son entregados al contratista para el diseño. Muchas veces ellos no son suficientes, y al momento de ejecución de obras es necesario hacer ajustes importantes, por ejemplo, en las dimensiones de los puentes, inclinación de los taludes o en los sistemas de sostenimiento de estos últimos. Dichos ajustes también pueden modificar sensiblemente el diseño, y por ende, la ubicación de las estructuras a reubicar.

Lo anterior se agrava por la realidad de que ninguno de los mencionados factores está bajo el control de las empresas del Grupo ICE, sino que debemos reubicar los servicios y asumir los costos generados por todas estas variaciones en los diseños originales.

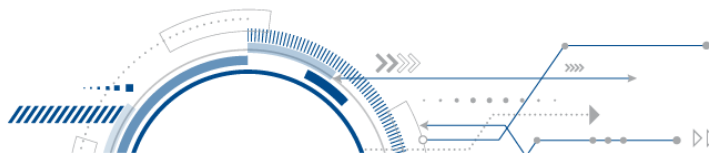
En vista de todo lo señalado, nos permitimos sugerir un texto sustitutivo para el artículo 14 del proyecto de ley, que consideramos amplía las posibilidades de llevar a cabo con éxito las reubicaciones de servicios públicos requeridas para estos importantes proyectos:

**“ARTÍCULO 14- Relocalización de servicios públicos**

*En todos los proyectos financiados con los recursos aprobados en el marco del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CCLIP) CR-O0005, será responsabilidad de las instituciones prestatarias de servicios públicos competentes realizar la relocalización de los servicios públicos, conforme a sus competencias y zonas de acción.*

*Para cumplir esta disposición, el Organismo Ejecutor, con el apoyo de la Unidad Ejecutora del Programa prevista en el artículo 5 de esta ley, deberá:*

- i. Comunicar a la institución prestataria del servicio público competente el Plan de Ejecución Plurianual del Programa (PEP), los Planes Operativos Anuales (POA) y los informes semestrales de progreso, cuando los mismos sean remitidos al Banco Interamericano de Desarrollo, para que dichas instituciones realicen la planificación de los trabajos de relocalización de servicios públicos.*
- ii. Entregar a la institución responsable de la relocalización de los servicios públicos la solicitud de relocalización, acompañada de los diseños finales de la obra de infraestructura vial, a efectos de que las mismas procedan con el diseño de los trabajos de relocalización de servicios públicos con base en dicha información. En el caso de variaciones de dichos diseños, el Órgano Ejecutor entregará los diseños modificados a dichas instituciones, quienes procederán a realizar la modificación en los diseños de obras de relocalización, e informarán al Órgano Ejecutor de la variación en el costo de los trabajos por dicho cambio.*
- iii. Coordinar con la institución responsable de la relocalización de servicios públicos el plazo en que se requiere que los servicios sean relocalizados.*
- iv. Comunicar, con al menos 45 días de anticipación, la fecha en que se requiere que la institución inicie los trabajos de relocalización de servicios públicos.*



*Lo anterior para que las instituciones prestatarias de servicios públicos procedan a diseñar y ejecutar las relocalizaciones respectivas dentro del plazo acordado, en apego a los objetivos y plazos del Programa.*

*El costo de los diseños y las obras de relocalización que se deban realizar de acuerdo con los diseños de la obra de infraestructura del transporte, remitidos por la Unidad Ejecutora del Programa, será notificado por las Instituciones responsables de la relocalización de servicio y será asumido por el Organismo Ejecutor, o en su defecto, cubiertos con fondos del presupuesto nacional, para lo cual se deberán adoptar las previsiones correspondientes.*

*Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, por medio de esta ley se autoriza a todas las instituciones responsables de la reubicación de servicios públicos, para que realicen todas las gestiones necesarias para la modificación en los programas de trabajo y reajuste, y la modificación de las partidas presupuestarias de cada institución, luego del traslado de los fondos por parte del Órgano Ejecutor.*

*El incumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente artículo acarreará responsabilidad disciplinaria al funcionario responsable del Órgano Ejecutor o la institución prestataria del servicio público, por el incumplimiento de deberes acaecido, según el régimen sancionatorio correspondiente.”*

## **2. Observaciones a otros aspectos generales de los Convenios**

En cuanto a temas en general propios del proyecto, nos permitimos hacer las siguientes observaciones, en aras de compartir la experiencia adquirida en la Gerencia Electricidad en cuanto a la ejecución de financiamiento de proyectos con el BID.

### **a. Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Programa de Inversión (CCLIP)**

#### **i. Sección 15. Vigencia.**

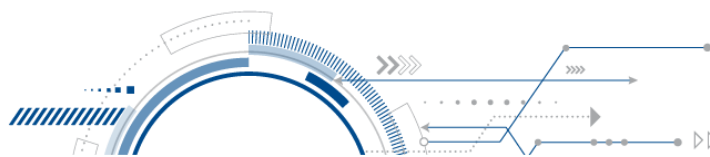
Es muy importante, para el aseguramiento de resultados, aprovechar el tiempo anterior a la entrada en vigencia del Contrato para valorar con el BID la homogenización de los carteles de contratación del MOPT; así como definir si las Normas Generales presentan roces legales con las leyes costarricenses y su respectivo tratamiento.

Para lograr lo anterior, es clave contar con el apoyo de especialistas que conozcan tanto la normativa costarricense como aquella de ejecución de proyectos financiados por el Banco.

### **b. Contrato de Préstamo No. 4864/OC-CR**

#### **i. CLÁUSULA 3.01. Condiciones especiales previas al primer desembolso.**

La redacción del Manual Operativo del Programa “MANOP” debe ser un documento redactado con la participación de especialistas de gran experiencia en la ejecución de proyectos financiados por el BID, para garantizar que su formulación armonice la práctica institucional del MOPT y satisfaga la normativa del Banco.



Igualmente, la integración del Comité de Administración y Supervisión (CAS) y de la Unidad Asesora (UA) debe realizarse en lo posible con especialistas familiarizados con el trabajo, tanto con el BID como con la normativa costarricense.

En cuanto al Plan de Reasentamiento Involuntario (PRI) de la Ruta 1 y el Plan de Adquisición Predial y Atención a Afectados de la Ruta 2, por ser actividades extremadamente sensibles, se recomienda contar con la adecuada asesoría socio ambiental que entienda las particularidades de la sociedad y el ordenamiento costarricense; así como la normativa ambiental del BID.

## ii. **CLÁUSULA 3.02. Uso de los recursos del Préstamo.**

Si se desea financiar erogaciones ya realizadas, es muy importante la conformación de un archivo de los procesos de los gastos ejecutados (justificación, aprobación, procesos de contratación y registros contables) que permitan demostrar ante el Banco la elegibilidad de los montos solicitados.

## iii. **CAPÍTULO IV Ejecución del Programa**

En cuanto al reconocimiento del aporte local, es de suma importancia la evidencia del adecuado procedimiento, el archivo administrativo completo y un registro contable que certifique la calidad de la evidencia.

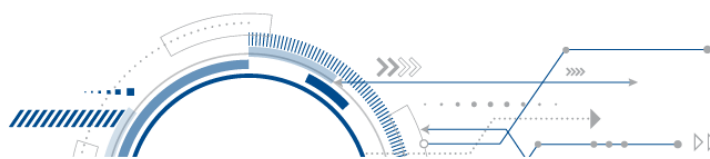
En el control y seguimiento del Programa se debe formar -o se debe contar con- los especialistas que dominen las herramientas usadas por el Banco para esa actividad, tales como el Plan de Ejecución Plurianual del Programa (PEP) o el Plan de Adquisiciones.

Por la premura con que se ejecuta un proyecto, la Gestión Ambiental y Social debe ser atendida por personal ambiental experto en ejecución de financiamientos con el BID, y en el manejo del ordenamiento local y las particularidades que presenta la relación con los ciudadanos costarricenses.

## iv. **CONTRATO DE PRÉSTAMO, NORMAS GENERALES, Enero 2019**

Las Normas Generales de contratación del BID son de adhesión obligatoria por parte del prestatario; sin embargo, existe espacio para dialogar con el Banco y tratar de armonizar las prácticas propias de la Institución; especialmente en países que tienen un sistema de administración pública reconocidamente sólido y con organismos reguladores independientes e igualmente reconocidos.

Es muy recomendable que se disponga de especialistas familiarizados con la ejecución de proyectos financiados por el BID, para llevar a cabo negociaciones que armonicen las prácticas del prestatario y las del Banco, y así no afectar la cultura operativa propia de manera innecesaria. Las especialidades incluyen ingeniería, administración y jurídicas. Sugerimos valorar si merece especial atención las nuevas reglas de impuestos que comporta la aplicación del IVA en la ejecución del proyecto, debido a que pueden quedar montos descubiertos no financiables por el Banco, que deben ser asumidos por el MOPT.



Estimamos que se debe tener cuidado de no contratar con ciertas marcas que, si bien pertenecen a un país miembro, los bienes que entregan al proyecto se pueden fabricar en un tercer país que resulta no ser miembro del BID: esto se da con bienes fabricados en países como Malasia (por ejemplo) que no es miembro del BID.

En resumen, por todo lo anterior es fundamental que las unidades previstas en estos convenios estén integradas por especialistas que conozcan tanto la normativa BID como la institucionalidad costarricense.

De cara a la viabilidad futura del MOPT, resulta estratégico especializar personal para entender y aplicar la normativa de los distintos financistas (entre ellos el BID), que puedan armonizar aquellos aspectos de la normativa de los bancos que pueda reñir con el marco institucional y legal costarricense.

De esta forma, solicitamos a esta Comisión Permanente tomar en cuenta las observaciones efectuadas al proyecto de ley.

Atentamente,

**DIVISIÓN JURÍDICA  
DIRECCIÓN CONSULTORÍA Y PROCESOS JUDICIALES**



Guillermo Alán Alvarado  
**Director**

JMPM-035-2020-(PE)

