

INFORME 05-2018

“Estudio de carácter especial del proyecto denominado Diseño y Contratación de Mejoras Viales y Pluviales en Calle Montenegro, Fraijanes de Alajuela”

1 Introducción

1.1 Origen del estudio

El presente estudio se originó en atención a solicitud del Honorable Concejo Municipal, según Acta Ordinaria No. 51-2017 del 19 de diciembre de 2017, capítulo VII, artículo cuarto, para que la Auditoría Interna realice una investigación referente a la inversión de recursos efectuada por la Municipalidad en Calle Montenegro, Fraijanes de Alajuela (799 PRODELO TD-07). Lo anterior considerando que a la fecha no se ha cumplido con la meta del proyecto.

Obedece además al cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2018, según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno N° 8292, referente a las solicitudes de estudios del Concejo Municipal.

1.2 Objetivos del estudio

- Evaluar el procedimiento para la contratación, ejecución y supervisión de las diferentes etapas de las obras en Calle Montenegro para el mejoramiento de la infraestructura en aspectos pluviales y de vialidad.
- Verificar las condiciones en que se encuentra el proyecto en la actualidad; recibimiento de obras, garantías y estado actual de los trabajos desarrollados.

1.3 Responsabilidad de la Administración

La veracidad y exactitud de los datos contenidos en el estudio, con relación a la información suministrada por la Administración, sobre la cual se fundamenta el análisis y revisión de la Auditoría Interna, es responsabilidad de la Administración Municipal, motivo por el cual, para la elaboración del presente informe, no fueron sujetos de verificación por parte de la Auditoría Interna, sin perjuicio de una fiscalización posterior.

1.4 Normativa sobre los informes de auditoría

La Ley General de Control Interno, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No.169 del 4 de septiembre del 2002, establece:

Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna, o de ambos, en un plazo de treinta días, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de sanciones previstas en el Capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, del 7 de setiembre de 1994.”

1.5 Alcance del estudio

El estudio abarcó la lectura y análisis de la documentación aportada por la Administración Municipal relacionada con la ejecución del proyecto en estudio y de la Asociación de Desarrollo Integral de Fraijanes (ADI), en su calidad de entidad concedente de los recursos. Lo anterior complementado con entrevistas, visita de campo y la utilización de guías para la recolección y análisis de la información obtenida.

Comprendió los periodos desde el 2014 al 2018, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario, y se realizó en lo aplicable de conformidad con lo establecido en el Código Municipal, la Ley General de Control Interno (Nº 8292), y la normativa técnica aplicable. De igual forma, se realizó de acuerdo con la normativa para el ejercicio profesional de la auditoría interna del Sector Público y de las Normas Generales de Auditoría, ambas dispuestas por parte del Ente Contralor.

1.6 Metodología del estudio

La elaboración del presente estudio requirió la ejecución de las siguientes actividades;

- Visita de campo
- Entrevistas con el representante de la ADI de Fraijanes
- Entrevista con el Profesional responsable del proyecto y otros profesionales en ingeniería, de la Institución
- Análisis del expediente de proyecto
- Análisis de la información obtenida considerando las mejores prácticas y la buena administración de la información.

1.7 Limitantes del estudio

En la elaboración del presente estudio, este Despacho se vio limitado en su trabajo al no poder contar con información veraz, referente a los presuntos sucesos negativos que afectaron el proyecto, así como también sobre las obras aparentemente paliativas que al parecer no funcionaron, tal y como se tenía previsto, lo que pudo haber disminuido considerablemente el alcance del estudio.

1.8 Comunicación de resultados

Los resultados del presente estudio se comentaron en el Despacho de la Auditoría Interna, ubicada en el segundo piso del antiguo edificio Boston el 01 de agosto de 2018, a las catorce horas con veinte minutos. Se contó con la presencia de: Señora Mercedes Gutiérrez Carvajal, Síndica Concejo Municipal; Señor Jorge A. Borloz, Vicepresidente de la ADI de Fraijanes; Licda. Flor González Zamora, Auditora Interna e Ingeniero Robin Rendón Ríos, Asistente de Auditoría.

2. Resultados

De la información obtenida por este Despacho se presenta a continuación, un resumen de la ejecución del proyecto *Diseño y contratación de mejoras viales y pluviales en Calle Montenegro, Fraijanes de Alajuela*, y de los acontecimientos más relevantes que afectaron el cumplimiento de la meta, incorporando anotaciones, criterios y consideraciones relevantes.

2.1. Perfil del proyecto

El objetivo principal del proyecto en Calle Montenegro, es mejorar la calidad de vida de los vecinos y usuarios de la ruta, mayor seguridad peatonal, vehicular y de los pobladores, así como también, ofrecer un mejor manejo de las aguas de escorrentía superficiales.

Según lo señalado en el presupuesto calculado, el monto estimado total del proyecto asciende a ¢640.060.000,⁰⁰ (Seiscientos cuarenta millones sesenta mil colones), y consiste en 20 pozos, 1300 metros lineales (ml) de tubería de 1500 milímetros (mm) de diámetro y 1350 mm de diámetro en tubería tipo plástica. El proyecto se programó según las siguientes actividades;

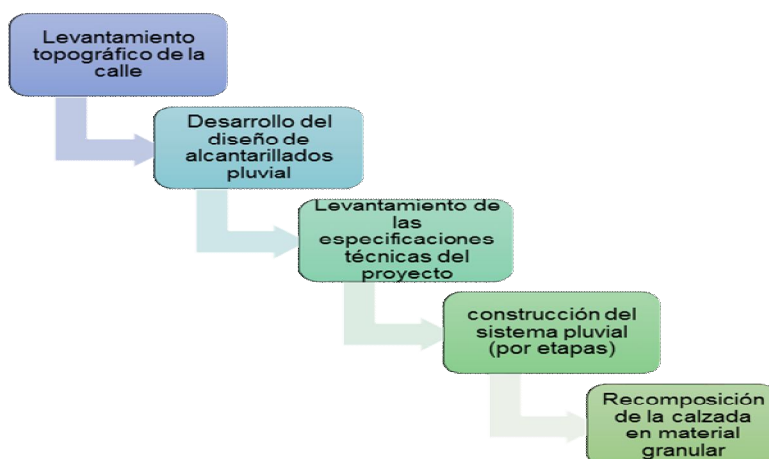


Figura 1, Actividades del Proyecto vial y pluvial de Calle Montenegro, Fraijanes de Alajuela

2.2. Levantamiento topográfico

Para el desarrollo del proyecto, la realización del diseño del sistema y el reconocimiento de las rutas de tubería pluvial; diámetros, cantidad y ubicación de pozos y demás obras complementarias, fue necesario contar con un levantamiento topográfico.

La contratación para el levantamiento fue promovida por la Asociación de Desarrollo Integral (ADI) de Fraijanes, con el apoyo del Ing. Roy Delgado Alpízar, coordinador del Proceso de Planeamiento y Construcción de Infraestructura, y profesional encargado de la dirección del proyecto, quienes toman la decisión de contratar a la empresa INTOPO, por la suma de ¢3.275.586,⁵¹ (Tres millones doscientos setenta y cinco mil quinientos ochenta y seis colones con 51/100). Lo anterior al tenor de lo dispuesto por las normas de contratación administrativa aplicables a las transferencias de recursos a sujetos privados.

Siguiendo con el proceso, la empresa indicada realizó el levantamiento topográfico, iniciando en septiembre de 2014 y culminando en octubre de ese mismo año. De acuerdo con la bitácora de seguimiento de la primera etapa del proyecto en análisis, a cargo del Ing. Delgado Alpízar, se obtiene que el levantamiento topográfico se realizó de acuerdo con los requerimientos y se desarrolló de manera adecuada, obteniendo los entregables contratados. Los trabajos se recibieron a satisfacción, y a partir de ese momento, se contó con el insumo para la realización del diseño y ejecución de la siguiente contratación.

2.3. Diseño y ejecución del primer tramo del proyecto

La primera parte de ejecución del proyecto se inició en diciembre de 2014, mediante la contratación de la empresa ROHE. Dicha contratación, celebrada en enero de 2015 por ¢141.053.554,⁰⁰ (Ciento cuarenta y un millones cincuenta y tres mil, quinientos cincuenta y cuatro colones), incluyó lo siguiente;

- El diseño total del proyecto (1300 ml), según el levantamiento topográfico realizado previamente.
- La ejecución de la primera etapa del sistema pluvial (Construcción de pozos, instalación de tubería y relleno de la primera etapa, cabezal de salida y zampeado para mitigar velocidad de salida del agua).

Cabe mencionar que de las cláusulas que se incorporaron en el contrato de la ADI de Fraijanes con el contratista (ROHE), no se observaron puntos relacionados con la calidad y el compromiso del contratista posterior a la ejecución. Es decir, no se indican, por ejemplo; pruebas de laboratorio de materiales, garantías por las obras desarrolladas, entre otros.

Esta eventual omisión en la documentación técnica y legal de los proyectos se señala como una observación recurrente por parte de este Despacho, que en algunos casos ha dejado desprovistas a las comunidades de los bienes o servicios adquiridos, o inclusive, ha afectado la continuidad de las obras, cuya ejecución radica en una necesidad de los ciudadanos.

Siguiendo con la cronología del proyecto, el contrato original con la empresa ROHE, contó con una adenda, con el fin de realizar lo siguiente:

- Cambiar la tubería a tipo Rib-loc de Durman Esquivel.
- Cambiar la dirección de la tubería para optimizar la altura de los pozos de registro.
- Disminuir la cantidad de rellenos.

De acuerdo con las anotaciones en la bitácora de seguimiento de esta primera etapa, se indica que con el propósito de instalar una mayor cantidad longitudinal posible de tubería, los representantes de la ADI de Fraijanes coordinarían en conjunto con el profesional responsable, revisar el diseño original para poder optimizarlo. Producto de ese análisis, realizan un nuevo diseño con las siguientes actividades;

- Variación de la ruta de colocación de tubería al centro de la vía y no en el lateral donde originalmente se ubicaba, con lo cual se optimizaría y se mejoraría la calidad del material de relleno.

- Cambio en el tipo de tubería con precios más favorables, exigiendo garantía del fabricante y de la inspección permanente de un ingeniero de la empresa que provee la tubería.
- Verificación que el comportamiento hidráulico de la tubería corresponda con lo que se diseñó y optimización de la cantidad de pozos a construir de acuerdo al diseño.

Se observa además la aclaración referente a que el diseño corresponde a la obra total, pero que su ejecución se debe ajustar al presupuesto disponible.

También menciona la bitácora que se cambió la ubicación del cabezal existente al final de la línea de alcantarillado para evitar que los taludes de las casas sufrieran un desprendimiento y se incluye una estructura de disipación de energía a base de piedra bola para evitar daños.

Por último, según lo anotado en la documentación revisada, las obras de esta primera etapa culminaron el 6 de marzo de 2015.

En entrevista realizada por este Despacho el día 23 de abril del presente año al Ingeniero Delgado Alpízar, de calidades conocidas, sobre el proyecto en análisis, indicó que para la primera etapa del proyecto sólo se alcanzó instalar 207.68 ml de tubería, de un total de 1006.4 ml., lo anterior aparentemente por los cambios realizados. Menciona además que, el sistema funcionó adecuadamente desde marzo de 2015 hasta octubre del 2016 donde el sistema presentó problemas hidráulicos.

De lo anterior, cabe resaltar que según las anotaciones del Ingeniero Delgado Alpízar, se instalaron 207.68 ml de tubería y no 215 ml como indica la bitácora, sin que se observen anotaciones ni justificaciones de esta diferencia, que aunque no es considerable, debería existir una explicación clara, ya sea por la eventual ejecución de obras de protección o complementarias que podrían ajustarse a dicha diferencia. De igual manera indica que el total del proyecto era de 1.006,4 metros lineales (ml), lo que difiere al diseño original del proyecto, que indicaba un total de 1300 ml.

Estas diferencias, que podrían haber variado con la optimización del diseño, no se documentaron en la bitácora del proyecto, aspecto que debilita la transparencia del proceso y del desarrollo de las obras, y afecta la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos de origen público.

El ingeniero Delgado Alpízar señala además, que se requieren realizar algunas obras complementarias urgentes en esta primera etapa, tales como; el relleno de la zanja lateral, el control de conexiones de las viviendas y estabilización de talud en la zona de disipación cerca del cabezal final de desfogue.

Lo anterior para que no se pierda la inversión inicial. No obstante, estas anotaciones contundentes para la conservación de las obras en esta primera fase, no se observaron en la documentación del proyecto, aspecto que debilita el control de las obras y pone en riesgo la inversión municipal.

De lo comentado hasta el momento sobre la primera etapa del proyecto, es criterio de este Despacho que posterior a la elaboración del diseño total del proyecto, mismo que fue recibido a satisfacción por los representantes de la ADI y del profesional responsable, podría no justificarse que en la marcha se cambiara gran parte de ese diseño en cuanto a material, cantidad de registros, cambio de dirección y otros aspectos relevantes, considerando posiblemente la parte de costos de construcción e instalación, dejando eventualmente de lado, la calidad, buenas prácticas y una adecuada gestión de los riesgos asociados al cambio del diseño original del proyecto.

Aunado a lo anterior, no se observó una evaluación posterior de los cambios realizados al proyecto, considerando el costo-beneficio de las modificaciones al diseño original. Es decir, no se evaluó el impacto de la optimización efectuada. Por otra parte, estas decisiones y cambios efectuados al diseño original, podrían haber influido negativamente en el proyecto, cuyas consecuencias se comentarán más adelante.

2.4. Ejecución del segundo tramo

De acuerdo con el cronograma del perfil del proyecto, la segunda etapa consistía en la construcción de 140 ml de tubería en material plástico, con el fin de mantener el diseño inicial. El presupuesto con el que se contó para la realización de ese segundo tramo fue de ₡90.000.000,⁰⁰ (Noventa millones de colones). Sin embargo, según la documentación obtenida, la contratación se realizó para instalar 101,65 ml de tubería, con una primera adenda al contrato relacionada con el cambio de tipo de tubería a concreto reforzado, justificado al parecer, en proporcionar un material más resistente.

La segunda adenda consistió en la utilización del remanente para prolongar la línea de conducción en 23.35 ml de tubería también en concreto. Cabe indicar que el uso del remanente fue aprobado por el Honorable Concejo Municipal.

Considerando las dos etapas ejecutadas hasta ahora, a continuación, se presenta una cronología de las actividades efectuadas en esta segunda etapa.

Tabla 1, cronología de las actividades de la II Etapa

Fecha	Actividad	Tiempo Acumulado en meses (aprox.)
Marzo, 2015	Culminación de la primera etapa	-
Noviembre, 2016	Elaboración de especificaciones técnicas del proyecto (2da. Etapa)	20
Diciembre, 2016	Proceso de licitación	21
Marzo, 2017	Suscripción del contrato	23
Abril, 2017	Inicio de la segunda etapa del proyecto	25
Abril, 2017	Primera adenda	25
Mayo 2017	Segunda Adenda	26
Junio 2017	Finaliza la ejecución del proyecto (segunda etapa).	27

De acuerdo con la tabla anterior, se desprende que a partir de la finalización de la primera etapa, en marzo de 2015 y el inicio de la segunda etapa, transcurrieron 25 meses aproximadamente. Es decir, más de dos años.

Cabe mencionar que para la ejecución de la segunda etapa, la Alcaldía Municipal, mediante oficio del 10 de noviembre de 2016, indica que el responsable del proyecto es el ingeniero Kasey Palma Chavarría, coordinador de Obras de Inversión Pública de la Municipalidad.

Según mencionó el Ing. Delgado Alpízar, en la entrevista efectuada por este Despacho, para poder dar inicio con la segunda etapa del proyecto, le indicó al presidente de la Asociación de Desarrollo Integral de Fraijanes (ADI), el señor José Alberto Madrigal Alfaro que su representada estaba retrasando dicho inicio, debido a que estaba pendiente la liquidación de la primera etapa ante la Actividad de Participación Ciudadana.

Lo anterior según oficio MA-APC-223-2015 del 21 de julio de 2015 de la Actividad de Participación Ciudadana, que comunica al Sr. Madrigal Alfaro, en calidad de presidente de la ADI de Fraijanes, que a esa fecha no había cumplido la liquidación del proyecto. Asimismo, el comunicado señala que no existe justificación para no tener el proyecto debidamente liquidado y se le otorgan 10 días naturales más para entregarlo. Lo anterior fundamentado en la circular 14299 emitida por el Ente Contralor, que dispone el deber de las entidades concedentes de recursos públicos, de presentar a la Administración Municipal las liquidaciones de los proyectos y también un informe anual sobre el uso de los fondos, este último a más tardar el 16 de febrero de cada año, independientemente del período contable utilizado.

De acuerdo con el expediente del proyecto que lleva la Actividad de Participación Ciudadana, se observó que la liquidación fue aprobada por dicha actividad el 18 de septiembre de 2015, sobrepasando así inclusive, el plazo adicional otorgado.

Este aspecto, además de mostrar un presunto incumplimiento a la normativa, deja la parte operativa y de ejecución a la deriva y expuesta a factores que podrían poner en riesgo el éxito del proyecto. De igual manera podría evidenciar una eventual incapacidad por parte de la ADI en cuanto a la ejecución de proyectos y a la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Aunado a lo anterior, se observa que posterior a la liquidación de la primera etapa, en setiembre de 2015, la elaboración de los requerimientos técnicos para la segunda etapa se presentó hasta noviembre de 2016, es decir un año y dos meses posteriores a la citada liquidación, lo que podría haber incidido en los acontecimientos negativos de la primera etapa del proyecto.

Según documentación aportada por la Licda. Mayela Hidalgo Campos, coordinadora de la Actividad de Participación Ciudadana, señala que el inicio de la segunda etapa se retrasó debido a la tardanza en la asignación de presupuesto para la continuidad del proyecto. Mediante oficio No. MA-APC-0590-2018 del 14 de agosto del presente año, indica que la primera etapa se realizó con una partida del Presupuesto Ordinario del año 2014 y la segunda, con el Presupuesto Extraordinario 2-2016.

Siguiendo con esta segunda etapa, en la entrevista efectuada al ingeniero Delgado Alpízar, señaló que cuando dio inicio con el proceso licitatorio, los representantes de la ADI de Fraijanes se apartaron de su criterio técnico, y procedieron a adjudicar una empresa que no obtuvo el puntaje mayor según los criterios de evaluación establecidos previamente en el cartel. Lo anterior fue comunicado por medio de oficio el 22 de diciembre de 2016, suscrito por la ADI de Fraijanes y remitido a la Coordinadora de la Actividad de Participación Ciudadana.

Esta situación podría haber desvirtuado en gran medida, las funciones del representante municipal a nivel profesional ante la ADI, así como también la transparencia y trazabilidad de los procesos de licitación, toda vez que el cumplimiento de los principios de la contratación administrativa debe observarse debido al carácter público de los recursos.

2.5. Colapso de tramo en la primera etapa

Según la documentación obtenida, en octubre de 2016 se presentó el colapso de un tramo de la primera etapa, aproximadamente 20 meses posteriores a su recibimiento. A raíz de este colapso, cuando aún no se habían iniciado las obras de la segunda etapa, el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos, a solicitud de los representantes de la ADI de Fraijanes, emitió un informe cuyos resultados se detallarán más adelante.

De las anotaciones del Ingeniero Delgado Alpízar, en la entrevista efectuada, indicó que el sistema funcionó adecuadamente hasta octubre de 2016, donde las altas precipitaciones produjeron el arrastre de piedras y otros elementos que afectaron los pozos y algunos tramos de la tubería, generando daños considerables y presentando un hundimiento en un punto de la calle. Agregó que se debe considerar que la continuidad de la obra se vio afectada por atrasos en las gestiones poco diligentes de la liquidación de la primera etapa del proyecto, por parte de la ADI de Fraijanes, lo que impidió la transferencia de fondos oportuna e inmediatamente después de finalizada la primera etapa.

Asimismo, y con motivo de los acontecimientos mencionados, el Ing. Delgado Alpízar, profesional responsable del proyecto, manifestó que envió un oficio el 31 de enero de 2017, al presidente de la ADI de Fraijanes, indicando que esa primera etapa responde a un pequeño tramo de un sistema integral para el manejo de aguas pluviales en Calle Montenegro, y que sólo una etapa no va a comportarse del mismo modo que el sistema completo. De ahí la importancia que la ADI gestione la liquidación de etapas sin espacios de tiempo considerables y cumpliendo además con los requisitos de liquidación de etapas previas de manera expedita.

Es criterio de este Despacho que el tiempo transcurrido entre etapas pudo haber impulsado la afectación presentada en el primer tramo, dejando desprovisto y vulnerable el sistema y que algunos factores no considerados en el diseño del proyecto, se materializaron presentando los daños descritos, incluyendo además situaciones fortuitas como las fuertes lluvias, que propiciaron que aparentemente ingresaran al sistema agentes externos perjudiciales y causaran daño a los pozos y la tubería.

A raíz del colapso de esa tubería, la ADI reconoció que se apartó del criterio profesional para la contratación de la segunda etapa, debido a la lucha por la escogencia de la oferta que rindiera según esa Entidad, mejores beneficios y que además no se pusiera en riesgo la calidad del proyecto.

Dado lo anterior, el 22 de diciembre de 2016, la ADI de Fraijanes indicó a la Coordinadora de la Actividad de Participación Ciudadana, que la empresa que obtuvo mayor puntaje presentó varios errores y por lo tanto percibe que no llena las expectativas en cuanto a solidez y trayectoria, mientras que la segunda empresa PAVICEN, debería ser la ganadora. Además, señala que esta empresa perdió sólo por seis días más de duración en su oferta, con relación a la otra empresa, mientras que, en cuanto al precio, ofertó alrededor de 17 millones por debajo de la oferta ganadora.

De lo anterior, los representantes de la ADI de Fraijanes señalan que la oferta está a derecho y que PAVICEN posee experiencia y solidez, de manera que concluyen que con el fin de salvaguardar los intereses de la comunidad y en procura de hacer un buen uso de los recursos, dicha empresa podría ser la elegida para realizar la ejecución de los trabajos y de la meta propuesta. Asimismo, indican que el tiempo no es un factor determinante ya que prefieren que los trabajos se hagan despacio pero bien hechos. Por lo tanto, deciden apartarse del criterio técnico del profesional encargado y adjudicar la contratación a PAVICEN.

En cuanto al colapso del tramo de la primera etapa, el ingeniero Delgado Alpízar indicó a la ADI de Fraijanes, en oficio de cita anterior fechado 31 de enero de 2017, que a pesar que se consideró realizar algún tipo de reclamo por la garantía de los trabajos ejecutados por la empresa ROHE, se declaró en quiebra y no fue posible realizar ningún tipo de negociación conveniente y oportuna para ambas partes.

No obstante, lo indicado por el Ingeniero Delgado Alpízar, este Despacho no observó ningún otro documento relacionado con ese tema, ni consulta de tipo legal realizada al Proceso de Servicios Jurídicos de la Institución, aspecto que llama la atención y que deja en entredicho si la responsabilidad de los hechos que afectaron esta primera etapa correspondieron a vicios ocultos, o si se trató de un aspecto administrativo o de calidad.

Posterior a dicho conocimiento, no se observan gestiones realizadas por parte de la Administración ni de los representantes de la ADI de Fraijanes para reclamar la garantía. Lo anterior considerando las acciones legales que se pueden emprender ante estas situaciones.

No obstante, es preciso reiterar lo indicado líneas atrás en el presente informe; en el cartel y en el contrato para el proyecto de Calle Montenegro, no se observan apartados que dispongan las garantías sobre las obras efectuadas, aspecto que ha sido una observación repetitiva por parte de este Despacho, de manera que las entidades comunales salvaguardan las inversiones de recursos y los riesgos asociados a la ejecución de obras.

Cabe señalar además que la empresa constructora de la primera etapa (ROHE), en su informe de entrega de las obras, hace la recomendación sobre el inicio de la segunda etapa, indicando que si no se comienza pronto, la inversión de las obras podría perderse.

Sobre el particular, y considerando los acontecimientos negativos del proyecto, este Despacho considera que este informe rendido por el contratista, no los exonera de la eventual responsabilidad sobre la ejecución de las obras, a menos que demuestre que sus acciones no tienen relación con el evento desafortunado.

En cuanto a las responsabilidades de la Administración Municipal, como entidad concedente de los recursos, cabe mencionar que las Normas de Control Interno en el Sector Público, emitidas por el Ente Contralor, disponen en el apartado 4.5.3, que la institución debe generar las estrategias necesarias para que los fondos concedidos a sujetos privados cuenten con su debido seguimiento y control, con el fin de asegurar el uso debido y evitar abusos o desviaciones en su empleo. Es decir, la responsabilidad en el uso adecuado de los recursos, trasciende a los sujetos privados, siendo la Administración Municipal, la responsable de disponer de mecanismos de seguimiento, cuyas actuaciones deberán dirigirse a la supervisión y evaluación de los proyectos locales.

Entre los aspectos que deben valorarse, al tenor de la norma recién citada, es la aptitud del sujeto privado; su capacidad legal, administrativa y financiera, entre otras, previo a la entrega de recursos públicos para la ejecución de proyectos. Además, el acompañamiento durante la ejecución del proyecto con la asignación de un profesional responsable por parte de la Administración Municipal. Una vez culminado, la entidad concedente debe comprobar la correcta utilización de los recursos otorgados, evaluar el cumplimiento de la meta, establecer los controles e informes periódicos que considere necesarios y documentar la gestión realizada por parte del sujeto privado.

2.6. Diagnóstico de daños

Con el fin de esclarecer las posibles causas del colapso de la primera etapa del proyecto, en enero de 2017 la ADI de Fraijanes, solicitó al CFIA¹ realizar un peritaje técnico, con el fin de obtener un diagnóstico de la situación y de información que ayude a vislumbrar de una mejor manera los acontecimientos negativos indicados anteriormente.

Del peritaje técnico realizado por el CFIA, cuya labor se respaldó en inspecciones al sitio de las obras, apoyados en la documentación aportada, se obtiene el reporte del análisis realizado, suministrado a la ADI de Fraijanes y a la Administración Municipal en marzo de 2017. De los resultados más relevantes se obtiene;

- Se realizó una primera etapa que colapsó en noviembre de 2016 y posteriormente varios tramos de la tubería instalada ahora se encuentra expuesta y la calle se encuentra en malas condiciones, además los pozos quiebra-gradientes se encuentran a distancias diferentes y con tubería reventada.
- El colapso de la tubería plástica se originó por la pérdida de confinamiento del material de relleno que ayuda a soportar el peso al tubo, es decir, requiere del efecto arco generado por el material de relleno para soportar las cargas que se le somete.

¹ Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.

- La pérdida de confinamiento se da por erosión del material de relleno a causa de corrientes o flujos de agua, generando espacios vacíos dentro de la matriz de relleno que son ocupados por más agua hasta que el efecto de compactación del relleno se pierde y la tubería colapsa.
- La corriente de agua que penetró y erosionó el relleno se produjo al fallar la pared del pozo y permitir que el agua del flujo entrante pasara en la parte superior del pozo se infiltrara dentro del relleno produciendo la falla.
- Los pozos no se construyeron como estaban previstos en los planos, se observa que no presenta la doble malla de refuerzo indicada y el concreto presenta hormigoneos o espacios con material grueso.
- No se observaron documentos donde se determine la información que permita conocer la resistencia del concreto a la compresión para los pozos ni pruebas de laboratorio.
- Tampoco evidencia de información sobre la calidad de material de relleno utilizado, que permita remitir algún criterio al respecto, sin embargo, si se observó un material granular contaminado que pudo haber facilitado el proceso de erosión.
- La pared lateral del pozo falló por mucha velocidad del agua arrastrando materiales contundentes como piedra no previstas en el diseño, que golpearon la pared del pozo insistentemente hasta romperla, aunado a la mala calidad de las paredes de los pozos.

Como comentario final señala el reporte, que la reparación es complicada porque no se puede precisar el estado del relleno, de la tubería y de los pozos que aún no han colapsado. Por lo tanto, se recomienda hacer una inspección rigurosa del estado de estos elementos o mejor levantar toda la tubería y volverla a instalar. Si los pozos que no han colapsado se encuentran de acuerdo a los planos, se deberían reforzar internamente.

El informe indica además que para las próximas etapas constructivas se tomen medidas claras sobre la calidad de los materiales y contar con algunas pruebas de laboratorio que comprueben esa calidad. También se hace necesario mejorar los anclajes de los tubos a los pozos, se observa que fácilmente puede deslizarse, y por último mantener una inspección clara y constante en los diferentes procesos constructivos para obtener trabajos a satisfacción y con la mejor de las garantías.

Es criterio de ese Despacho que la situación de colapso presentada evidencia una serie de debilidades que concuerdan con el informe emitido por el CFIA, es decir, que es muy probable que además del tramo colapsado, todo el sistema en general presente fallas. Además, los daños provocados por los supuestos agentes externos que ingresaron a la tubería a causa de las inclemencias del clima, también pudieron haberse provocado por la deficiente calidad de los materiales o de los procesos constructivos, y, por lo tanto, el sistema deba desmantelarse, mejorarse o reemplazarse por completo.

No obstante, las evidencias apuntan que los mecanismos de control no fueron eficientes ni lo suficientemente eficaces para que el sistema soportara hasta la construcción de la segunda etapa, abonado a la falta de pruebas o documentación que indiquen que tanto los procedimientos como los materiales no tienen responsabilidad en ese colapso, y por el contrario los acontecimientos corresponden al ingreso de los agentes externos y a las altas precipitaciones causadas por las tormentas extremas.

Lo anterior podría evidenciar a su vez, debilidades en la inspección por parte del profesional responsable, toda vez que las anotaciones que realiza en la bitácora no establecen pruebas sobre la calidad de los materiales ni otros aspectos que determinen que las obras se realizan de conformidad con los diseños establecidos.

Aunado a lo anterior, el tiempo, la optimización del diseño original y los factores climáticos podrían haber afectado esta primera etapa, de la cual, con excepción del informe rendido por el CFIA, no se observó reporte por parte de las autoridades municipales en materia constructiva, con un análisis de las eventuales causas de este colapso, lo que podría evidenciar desinterés y descuido por los recursos públicos invertidos en este tramo y las consecuencias asociadas a las necesidades de la población en cuanto a la vialidad y encauzamiento de las aguas pluviales.

2.7. Recomposición de los daños

Con la finalidad de hacerle frente a la situación, y realizar la corrección de los daños acontecidos, la Administración por medio de la Alcaldía y Gestión Vial, envían un oficio a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), indicando que el pasado 7 de octubre de 2016 en la calle colapsó en uno de sus tramos presentando un hueco que impide que circulen los vehículos pasados y afectando a los vecinos y a los productores de la zona. Por lo tanto, se requirió una draga de 20 toneladas y una niveladora, cada una por 50 horas con el fin de extraer la tubería dañada e ingresar los nuevos tubos, rellenar y reconstruir la calle.

No obstante la gestión efectuada, al parecer la CNE no pudo brindar apoyo requerido de manera oportuna, por lo que el 16 de marzo de 2017, el ingeniero Delgado Alpízar indicó a la ADI de Fraijanes que, dado que esa Asociación contaba con la maquinaria requerida, el trabajo de reparación con el apoyo de la cuadrilla municipal, material de relleno y tubería donada por el proveedor Durman Esquivel, podía iniciar obras el 17 de abril de ese año. Por consiguiente, el trabajo de reparación fue realizado ese día con la draga contratada por la ADI por 60 horas. En cuanto a las reparaciones de los daños, cabe indicar que estuvieron bajo la supervisión del Ing. Kasey Palma.

Posterior a esta nueva intervención, el daño se volvió a presentar, generando nuevamente un hundimiento en la calle e interrumpiendo un carril, lo que representa un peligro inminente para los pobladores.

Sobre esta nueva intervención del proyecto, este Despacho no encontró documentación municipal adicional que indicara las visitas, inspecciones y demás análisis por parte del profesional responsable ni de otros funcionarios municipales, relacionados con los daños de este segundo colapso; su origen, ni las acciones que al respecto se tomarían para subsanar la situación.

Cabe indicar que las Normas para el Control Interno en el Sector Público dispuestas por el Ente Contralor, indican en el apartado 4.4.1, que la institución debe establecer los mecanismos adecuados con el fin de registrar y documentar los eventos relevantes que se presenten en un lapso adecuado y conveniente de los actos realizados y de sus resultados.

La carencia de documentación y análisis de este segundo colapso, por parte de funcionarios competentes en materia de construcción, impide que la Administración Municipal tome acciones oportunas y contundentes para subsanar la situación, lo anterior valorando la cantidad de recursos municipales invertidos en este proyecto, los procesos de contratación realizados y la atención de las necesidades de los habitantes y usuarios de la zona.

2.8. Condiciones físicas actuales

Las reparaciones realizadas en el tramo, al parecer fueron paliativas, pues las obras colapsaron nuevamente y aunque no se observó documentación que indique la fecha exacta de ese nuevo suceso, en la visita realizada por representantes de este Despacho, se observan tubos rotos, las uniones en mal estado y el hundimiento de la vía por el colapso.

El propósito de la visita efectuada el 20 de febrero de 2018, fue verificar el estado real de la obra, de manera que se revisaron las condiciones físicas en que se encuentra la infraestructura superficialmente y el estado de la vía.

Tal y como se comentó anteriormente, la Calle Montenegro presenta una gran falla de la tubería de agua pluvial de material plástico de aproximadamente 1500 mm de diámetro, que colapsó aparentemente por segunda vez, lo que creó un gran orificio de la mitad de la vía y una profundidad de aproximadamente 5 metros.

De lo anterior, la primera reflexión de este Despacho, se refiere al gran peligro que presenta ese colapso para los transeúntes en general, vehículos que circulan por esa vía, además de viviendas que podrían eventualmente verse afectadas estructuralmente y desestabilizarse por su situación cercana a los taludes de la calle y que corren el riesgo de deslizamientos poniendo en riesgo inclusive vidas humanas.

Sobre este aspecto, este Despacho emitió el 24 de mayo del presente año a la Alcaldía Municipal la Advertencia N°04-2018 según oficio 0085-AI-05-2018, sobre situación de la calle Montenegro ubicada en Fraijanes de Alajuela, con la finalidad que la Administración tome las acciones correspondientes para evitar que ocurran eventos que pongan en peligro a los vecinos y sus pertenencias.

Al margen de lo comentado anteriormente, cabe indicar que llama la atención a este Despacho que un problema de este tipo se presente nuevamente posterior a su reparación, considerando que posiblemente el problema amerite ser corregido por medio de acciones más severas como lo indicado en el reporte del CFIA y que podrían afectarse gran parte de los recursos ya invertidos en esa vía.

Es criterio de este Despacho que la calidad es un factor que debe asegurarse en todo momento y en todo proyecto con el fin de brindar un buen producto a la ciudadanía. De ahí la importancia de asegurar la ejecución de buenas prácticas y realizar inspecciones constantes. Lo anterior con la finalidad de corroborar la adecuada elaboración de los trabajos y asegurar que las obras se desarrollen como se diseñaron.

También es importante mencionar que la Administración tiene la obligación de establecer, mantener y perfeccionar un sistema de control interno estricto para la verificación y el buen uso de los recursos asignados a los sujetos privados, para lo cual debe disponer de mecanismos de control idóneos y suficientes para corroborar la correcta utilización y destino de todos esos recursos otorgados.

3. CONCLUSIONES

El marco normativo vigente para la transferencia de beneficios a sujetos privados establece claramente las responsabilidades de cada uno de los actores; entidad concedente, profesional responsable y sujeto privado, con una única finalidad, utilizar de manera eficiente y eficaz los recursos de origen público para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de una comunidad, a partir de la ejecución de proyectos que subsanen necesidades específicas.

La coordinación de esfuerzos de estos tres actores; entidad concedente, profesional responsable y sujeto privado, será necesaria para poder realizar proyectos que realmente impacten a la ciudadanía y mejoren las condiciones de vida en alguno de sus ámbitos; social, ambiental, económico o cultural.

De ahí la importancia de concordar la planeación de los proyectos y su presupuestación correspondiente, considerando la viabilidad técnica y económica, a partir de las características de las obras a desarrollar, de manera que se cuente con un proyecto maestro que permita establecer las actividades requeridas para cumplir con la meta.

El caso bajo examen en el presente informe, se refiere al proyecto titulado, *Diseño y contratación de mejoras viales y pluviales en Calle Montenegro, Fraijanes*, que correspondía al mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos y usuarios de la ruta, mayor seguridad peatonal, vehicular y de los pobladores, y ofrecer un mejor manejo de las aguas lluvias, cuyo antecedente databa desde el terremoto de Cinchona, que afectó considerablemente esta ruta.

Dado que se trató de un proyecto que requería de obras viales y pluviales por más de 1 kilómetro de vía, cuyo costo total se aproximaba a $\text{¢}700.000.000,^{00}$ (Setecientos millones de colones), la Administración Municipal consideró que la ejecución de dicho proyecto sería por etapas.

De los resultados obtenidos relacionados con la primera etapa del proyecto, este Despacho concluye que la ausencia de medidas de control que garanticen la correcta ejecución de las obras, tales como la calidad de los materiales, pruebas de laboratorio, obras de protección y complementarias, podrían haber incidido en el colapso en una parte de la vía.

Lo anterior aunado a la falta de continuidad del proyecto, debido a que posterior a la culminación de la primera etapa, permaneció alrededor de dos años sin que se iniciara la segunda etapa, lo que pudo vulnerar las obras, considerando las precipitaciones y las cargas pluviales típicas de la zona.

Por otra parte, el diseño original realizado por el contratista y fundamentado en el estudio topográfico, según apunta la documentación del proyecto, debió optimizarse, con la finalidad de aumentar los metros lineales de tubería, por lo que se cambió el tipo de tubería, se disminuyó la cantidad de pozos y la cantidad de material de relleno, aspectos que aunado a otras debilidades constructivas señaladas por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, tales como la inspección y supervisión del proyecto, podrían haber incidido en el hundimiento de un punto de la calle y debilitar el sistema de aguas pluviales del proyecto.

Otra de las debilidades determinadas en el proyecto en examen, y que constituye una recomendación reiterativa de este Despacho, se refiere a la ausencia de garantías sobre las obras contratadas. Lo anterior aunado a que la empresa, al parecer, se declaró en quiebra económica, aspecto del que no se observa documentación ni seguimiento por parte de la ADI de Fraijanes, ni de la Administración Municipal, referentes a la posible indemnización monetaria o recomposición de las obras.

Dado lo anterior la Administración Municipal, en conjunto con la ADI de Fraijanes realizaron la reparación correspondiente, sin embargo, el daño se volvió a presentar, generando nuevamente un hundimiento en la calle y presentando un peligro inminente para los pobladores.

Dicha situación se mantiene en la actualidad, toda vez que en la visita efectuada por funcionarios de este Despacho, se determinó que las obras presentan tubos rotos, uniones en mal estado y el hundimiento de la vía por el colapso de la tubería plástica presentando un gran peligro para los pobladores y transeúntes, por lo que fue necesario girar una advertencia a la Alcaldía Municipal con la finalidad que se tomaran las acciones correspondientes para minimizar el riesgo de que ocurran eventos que perjudiquen a las personas y sus pertenencias.

Aunado a lo anterior y como un punto recurrente de los resultados de la auditoría realizada, es preciso reiterar las debilidades observadas en la documentación de los proyectos, en especial cuando suceden eventos negativos que ponen en riesgo la meta establecida y la inversión de los recursos.

Tal es el caso de ambos colapsos del proyecto en análisis, que carecen de informes de inspección por parte de las autoridades municipales, que determinen el origen, las causas, el análisis de los eventos, y si fuese necesario las responsabilidades asociadas al diseño, ejecución y la inspección del proyecto, de manera que a partir de los resultados, la Administración Municipal pudiese tomar las medidas oportunas y correspondientes para subsanar adecuadamente las obras y salvar la inversión. Por el contrario, se advierte una inacción y desinterés para subsanar la situación, que no solamente perjudica la imagen de la Municipalidad y menoscaba los recursos públicos, sino que a la vez, disminuye la credibilidad del ciudadano en la capacidad de la Institución de atender sus necesidades. Lo anterior sin dejar de lado las responsabilidades que al respecto ha dictado el marco normativo, con relación al seguimiento y monitoreo de la entidad concedente de los recursos.

4. RECOMENDACIONES

De conformidad con lo que establece la Ley General de Control Interno, es deber del jerarca y de los titulares subordinados, analizar e implantar en forma inmediata, las recomendaciones que emita esta Auditoría Interna en sus funciones de fiscalización.

Para el cumplimiento de las recomendaciones, deberán dictarse lineamientos claros y específicos y designar puntualmente los responsables de ponerlos en práctica, por lo que esas instrucciones deberán emitirse por escrito y comunicarse formalmente, así como definir plazos razonables para su realización, de manera que la administración activa pueda establecer las responsabilidades respectivas en caso del no cumplimiento de éstas.

Además, el órgano o funcionario a quien se gira la recomendación es el responsable de su cumplimiento, por lo cual deberá realizar las acciones pertinentes para verificar que los funcionarios subordinados a quienes se designe su instauración, cumplan con lo ordenado dentro del plazo que se les otorgó.

Este Despacho se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la ejecución de las recomendaciones emitidas, así como de valorar la solicitud para la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de éstas.

En virtud de lo anterior, esta Auditoría Interna se permite indicar al Honorable Concejo Municipal para que gire las siguientes recomendaciones:

4.1. A la Alcaldía Municipal

- 4.1.1. Elaborar, en coordinación con la Actividad de Alcantarillado Pluvial, un diagnóstico técnico detallado de la primera etapa y de los daños presentados en el Proyecto Mejoras de la Calle Montenegro, en un plazo máximo 30 días, para que con base en los resultados obtenidos se determine lo siguiente: (Ver puntos 2.3., 2.4, 2.5., 2.6 y 2.7)
 - a) Se gestionen las acciones necesarias con el fin de remediar el colapso del tramo de la primera etapa de forma integral. Es decir, una vez detectadas las fallas que presenta el proyecto, reparar los diferentes elementos (pozos, tuberías, rellenos, etc.) para que el sistema de aguas pluviales quede funcionando adecuadamente, así como las demás obras complementarias. (Plazo 60 días).
 - b) Se determinen, con el apoyo del Proceso de Servicios Jurídicos, los eventuales incumplimientos presentados por parte de la Asociación de Desarrollo Integral de Fraijanes y del profesional responsable, en la administración del proyecto y los daños presentados, valorando en cada caso, el inicio de un procedimiento administrativo o disciplinario según corresponda, bajo los principios del debido proceso y defensa previa. (Plazo 45 días).

- c) Se determinen, con el apoyo del Proceso de Servicios Jurídicos, las eventuales responsabilidades del contratista de la primera etapa con relación a los daños presentados, y de ser comprobada su falta por vicios ocultos o acciones en desmedro de la calidad, realizar las reclamaciones pertinentes a nivel legal con el fin de hacer valer su responsabilidad contractual. (Plazo 45 días).

Este Despacho dará por cumplida la recomendación con la remisión del diagnóstico técnico efectuado, con las acciones que se tomarán en cada uno de los incisos, el cronograma y el responsable de su cumplimiento.

4.2. A la Actividad de Participación Ciudadana

4.2.1 Implementar las estrategias necesarias para que, en las especificaciones técnicas de los proyectos a desarrollar, se incluyan cláusulas que vayan en apoyo con la calidad de las obras, tales como; controles estrictos, inspecciones rigurosas, pruebas de materiales en laboratorios y demás acciones relacionadas. Lo anterior en un plazo de 90 días. (Ver puntos 2.3 y 2.6)

4.2.2 Generar las acciones necesarias para que, en las especificaciones técnicas de los proyectos a desarrollar, se incluyan cláusulas que indiquen el detalle de las garantías requeridas, una vez finalizadas y recibidas las obras. Así como también el diseño de un protocolo general cuando se deban tomar las acciones correspondientes para establecer reclamos ante los contratistas. Lo anterior en un plazo de 90 días. (Ver puntos 2.3 y 2.6)

4.2.3. Reforzar el sistema de control interno establecido por la Administración Municipal para los Proyectos de Desarrollo Local, en cuanto a la suficiencia, pertinencia y veracidad de la documentación, durante las actividades de planeación (viabilidad), ejecución y seguimiento de los proyectos, de manera que se dé cumplimiento con la normativa de control interno emitida por el Ente Contralor, y a su vez se salvaguarde la inversión en obras que benefician a la ciudadanía. En un plazo de 90 días (Ver puntos 2.5, 2.6., y 2.7).

Este Despacho dará por cumplidas las recomendaciones 4.2.1., 4.2.2., y 4.2.3., con la remisión de los documentos que comprueben las medidas tomadas para su implementación, la comunicación correspondiente y la implementación de los controles respectivos.