

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó en atención a una denuncia que se presentara a esta Contraloría General y tuvo como objetivo evaluar la gestión de la Municipalidad de Limón, de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en la formulación, contratación y ejecución del proyecto de cierre técnico del vertedero de basura propiedad de la Municipalidad de Limón, ubicado en Loma Linda de Sandoval de Limón. El período de estudio abarcó de enero de 2000 a agosto de 2003, ampliándose cuando se consideró necesario.

Los resultados obtenidos revelan una mala gestión de la Municipalidad de Limón, JAPDEVA, y del IFAM en lo concerniente al cierre técnico del vertedero de basura que se encuentra ubicado en la propiedad que arrienda la Municipalidad de Limón en Loma Linda de Sandoval de Limón, por lo que a la fecha este cierre no ha sido posible de realizar; a pesar de que en forma reiterada el Tribunal Ambiental Administrativo, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes han insistido en la urgente necesidad de hacerlo. De esta manera los efectos nocivos continúan sobre la salud pública y el ambiente del lugar, lo que lleva a las quejas de los vecinos que han vivido la situación por años.

Si bien es cierto en el sitio se ejecutaron algunas obras, no se han construido aquellas fundamentales, como el sistema de control de aguas pluviales y escorrentía superficiales, sistema de control de lixiviados y sistema de control del biogás que impedirían la contaminación que del entorno se ha estado produciendo.

Tal situación aumenta la vulnerabilidad del lugar y representa un riesgo inminente, motivado por los eventuales asentamientos diferenciales del terreno, que pueden originar fugas de gases y lixiviados.

Las obras necesarias para contar con dicho vertedero técnicamente clausurado no han podido ser contratadas, principalmente por las debilidades en la formulación del proyecto constructivo a cargo del IFAM, a pesar de que se contaba con ¢170.567.000,00. La contratación de estas obras se realizó en su primera etapa mediante la Contratación Directa N° 20-2000 a cargo de la Municipalidad de Limón y la segunda se promovió a través de la Contratación Directa N° 389-2000 a cargo de la Administración de Desarrollo de JAPDEVA. A pesar de que ambos procedimientos de contratación se realizaron con el apoyo técnico y asesoría del IFAM, dado que la Municipalidad de Limón ni JAPDEVA contaban con personal experto en materia de rellenos sanitarios, se determinaron serias deficiencias que se indican de seguido:

a) En las dos contrataciones se logró prescindir de las formalidades de una licitación pública, puesto que magnificaron ante la Contraloría General las condiciones adversas existentes en el sitio del vertedero, afirmando falazmente que se corría el riesgo de una explosión de dimensiones gigantescas producto del gas metano que se encontraba en el subsuelo de ese vertedero; cuando en realidad de acuerdo con criterio experto consultado por este órgano contralor tal riesgo nunca existió, ya que en ese sitio es técnicamente imposible que se hayan conformado bolsas de gas metano, dado que la masa de basura se encuentra dispuesta de manera dispersa, sin planificación alguna y sin ningún impermeabilizante.

b) La ejecución del contrato se dio sin haber cumplido con todas las condiciones previas que establece el ordenamiento jurídico. Entre los requisitos previos omitidos se encuentran el análisis de viabilidad ambiental del proyecto; proyecto constructivo previamente aprobado por el Ministerio de Salud y el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

Ese así como ambos concursos se promovieron adjuntando un juego de planos constructivos que no contaban con los visados de ley, no consignaban el nombre y firma del responsable que lo elaboró y no fueron acompañados por una Memoria de Cálculo y un Manual de Operación y Mantenimiento. Consecuentemente, esos planos no reflejaban las necesidades reales del proyecto constructivo, y no contaron con estudios básicos para la elaboración de la propuesta del diseño, por lo que el cálculo de las cantidades de obra fue poco preciso.

Tales omisiones repercutieron directamente en la razonabilidad del presupuesto de la obra, ya que no refleja un balance lógico entre los rubros, sea el 92.37% del presupuesto de la obra se le asigna al control de lixiviados y control del biogás dejando solamente un 7.63% del presupuesto para financiar otros rubros tales como manejo de aguas de lluvia, conformación final en el sitio, cobertura final del sitio y monitoreo post cierre, los que también son muy importantes para el desempeño ambiental y requieren de un costo financiero que debió de involucrarse desde un inicio con un porcentaje mayor al 7.63%. La incongruencia de dicho presupuesto se muestra además al omitir rubros que sí especifican los planos e incluir otros que no se reflejan en estos.

El efecto de lo descrito se manifiesta por ejemplo en el caso de la Contratación Directa N° 389-2000, cuando los oferentes presentaron presupuestos de la obra disímiles y dejando margen de duda en cuanto al costo razonable de cada actividad. También la situación descrita dificulta la supervisión y control de las obras, y no permite asegurar la salvaguarda de los fondos públicos destinados al financiamiento del proyecto.

c) La propuesta de solución para el cierre técnico del vertedero de basura de Limón fue elaborada por el IFAM con base en una propuesta técnica que para tales fines contrató la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A.; lo que fue reconocido por el Presidente Ejecutivo del IFAM y se comprueba en la similitud que existe entre los planos presentados por Labor Cofinco Costa Rica, S.A. al Ministerio de Salud, y los que el IFAM asegura haber confeccionado. Con esta actuación el IFAM favoreció la participación de la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A. en los concursos de contratación directa que promovieron, que fueron en primera instancia adjudicados a dicha empresa. Con lo anterior se violentó el principio de igualdad y libre competencia normado en el artículo 5 de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

d) Con respecto a la ejecución de la Contratación Directa N° 20-2000 se incluyeron obras no autorizadas por esta Contraloría General; en el expediente constan cotizaciones de oferentes cuando según testimonio de uno de ellos nunca fue invitado a participar y nunca presentó formal oferta; el inicio de las obras se realizó sin contar con el contrato de obra debidamente refrendado por esta Contraloría General, y sin haberse emitido la respectiva orden de inicio por parte de la Municipalidad de Limón, por lo que de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Artículo 11 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, se está en presencia de una contratación irregular. Además, se tramitó y aprobó orden de cambio al Contrato de Obra N° 21-00 sin haber elaborado un addendum que fuera sometido al refrendo de la Contraloría General; y no se manejó un Cuaderno Bitácora ni se confeccionó un documento de recepción a conformidad de la obra.

e) Las obras de la Contratación Directa N° 389-2000 correspondientes a la segunda etapa del proyecto de cierre técnico y readjudicadas a la empresa WPP no pudieron ser ejecutadas, por problemas originados en la definición del objeto contractual y la inclusión de algunas obras no autorizadas y aprobadas por el Concejo Municipal de Limón ni por el órgano contralor. Al no estar el objeto contractual bien definido

ocasionó que se propusieran cambios de obra antes del inicio de ésta, lo que implicaba cambios en el costo del proyecto que no resultaron congruentes con los rubros respectivos que fueron presupuestados, más bien pareciera que el nuevo presupuesto se adaptó al monto adjudicado.

El aval del Concejo Municipal para esos cambios fue dado hasta el 13 de julio de 2002, pero para ese entonces ya JAPDEVA no disponía de los recursos presupuestarios para hacerle frente al contrato con la empresa W.P.P.. Además JAPDEVA había declarado sin lugar un “Reclamo Administrativo Indemnizatorio y de Agotamiento de la Vía Administrativa” interpuesto por esa empresa, con el cual pretendía que JAPDEVA diera la orden de inicio y le permitiera ejecutar el contrato aunque fuese sin los cambios propuestos por esa misma empresa. No obstante, JAPDEVA argumentó que en el tanto el contrato no contara con el refrendo contralor no tenía eficacia jurídica y no constituía una obligación para ellos. Finalmente con ello dio por agotada la vía administrativa.

Consecuentemente, las obras de cierre técnico del vertedero de basura de Limón no fueron concluidas y este vertedero continúa produciendo contaminación ambiental y afectación a la salud de las personas, lo cual denota evidente falta de interés para dar solución a problemas tan sensibles para la población a la que deben servir las entidades involucradas en el asunto, y un claro incumplimiento del ordenamiento jurídico y de principios elementales de eficiencia, eficacia y transparencia.