

Convenios entre municipalidades y Ministerio de Obras Públicas y Transportes como herramienta en la gestión de activos viales

Ing. Rodolfo Rothe Cordero, MGP, M. Eng.
Ingeniero de Proyectos
Municipalidad de Heredia
Correo electrónico: rrothe@heredia.go.cr

Resumen

Para los entes administradores de la infraestructura vial de Costa Rica, Ministerio de Obras Públicas y Transportes (encargado de las rutas nacionales) y municipalidades (encargadas de las rutas cantonales), es importante establecer convenios. De manera que, las municipalidades puedan realizar obras focalizadas de forma integral con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes sobre rutas nacionales, facilitando la intervención vial e implementación de proyectos que permitan solucionar las necesidades de infraestructura vial a distintas comunidades del país.

PALABRAS CLAVE: GESTION, MANTENIMIENTO, ADMINISTRACION, ACTIVOS VIALES, INFRAESTRUCTURA, RUTAS NACIONALES, RUTAS CANTONALES.

Abstract

For the administrators of the road infrastructure in Costa Rica, such as Ministerio de Obras Públicas y Transportes (in charge of national routes) and municipalities (overseeing cantonal roads), it is necessary to establish work agreements. Such conventions give mechanisms to implement and execute focalized works on national routes, integrally between municipalities and the Ministerio de Obras Públicas y Transportes. These tools could facilitate road intervention and project implementation, allowing solving the road infrastructure needs throughout different communities around the country.

KEY WORDS: MANAGEMENT, MAINTENANCE, ADMINISTRATION, ROAD ASSETS, INFRAESTRUCTURE, NATIONAL ROUTES, CANTONAL ROUTES

Introducción

Costa Rica es un país en vías de desarrollo, donde cada día requiere de mayores inversiones en infraestructura vial para mantener y ampliar su red vial tanto a nivel nacional como cantonal.

Los entes administradores y encargados de estos activos viales son el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) para rutas nacionales y las municipalidades para rutas cantonales. Sin embargo, los ciudadanos se enfrentan a situaciones diarias en las que deben recurrir a estos entes administradores en buscar soluciones y, a veces, no se pueden atender por falta de recursos, responsabilidades y jurisprudencia. De ahí la importancia de continuar fortaleciendo el proceso de inversión de recursos a nivel vial por medio de herramientas legales como convenios entre instituciones, en este caso el MOPT a través del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y los municipios del país.

A pesar de que Costa Rica es un país cuya división geográfica establece cantones y distritos, y además, utiliza límites como ríos, carreteras y otros de tipo político, los ciudadanos no poseen claridad con respecto a las entidades responsables de atender diversas situaciones que se presentan en sus comunidades. En este caso, para los temas relacionados con la infraestructura vial, se fluctúa entre el CONAVI y los municipios.

Por otra parte, los ciudadanos externan que pagan sus impuestos, pero la carretera que pasa al frente de sus propiedades no cuenta con las necesidades básicas, ni se encuentran en buen estado para transitar o simplemente falta algún elemento vial por mejorar para agilizar la fluidez del tránsito, seguridad vial, accesibilidad, eliminar una inundación o algún otro problema al que se enfrentan diariamente.

Es importante destacar que, a nivel nacional, el gobierno realizó este año 2021 una reforma a la ley N.º 7798 de creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) perteneciente al MOPT, en la cual se firmó la ley N.º 9953 “Para la intervención de rutas cantonales por parte del Consejo Nacional de Viabilidad (CONAVI)”. Dicha

intervención de rutas cantonales por parte del CONAVI se dará en casos específicos y con previa coordinación con la municipalidad respectiva.

Principalmente, esta ley viene a solventar el problema que se da cuando el CONAVI trabaja sobre una ruta nacional y el tráfico se desvía temporalmente por rutas cantonales circundantes o alternas y las estructuras de los pavimentos sufren daños colaterales. Esto hace que CONAVI se haga responsable del daño y lo corrija con sus propios recursos, dejando la ruta cantonal afectada igual o mejor a las condiciones iniciales encontradas.

Aunque la ley responsabiliza al CONAVI, hay un aspecto importante que no abarca, el que se realicen trabajos de atención inmediata o solventar necesidades focalizadas y puntuales, sin importar la responsabilidad del ente al que le corresponda la administración de la ruta. Esto permitiría a las municipalidades colaborar con el CONAVI en atención de necesidades de manera oportuna y eficiente en tramos de rutas nacionales donde existen problemas puntuales y las comunidades se vean afectadas.

El gobierno local de Heredia ya concretó el primer convenio con el CONAVI para ejecutar una de sus obras más importantes en la historia del cantón sobre ruta nacional N.º 03, la ampliación vial y construcción de un nuevo puente a cuatro carriles. El convenio incluye temas de ejecución de expropiaciones e infraestructura vial, que ejecutará el municipio con recursos propios y el CONAVI aportará la supervisión y colaboración técnica en el proceso constructivo.

Con este primer convenio, se generaría tanto en los ciudadanos heredianos como de otras comunidades, un punto de vista positivo ante los entes administradores, ya que la mejora traería un alivio para toda la población y se lograría satisfacer una necesidad para muchos conductores, la cual lleva varios años sin resolver.

Desarrollo

Según la Contraloría de Servicios de la Municipalidad de Heredia (2020), existe un alto desconocimiento de la población sobre a quién le compete administrar la carretera que se ubica al frente de sus propiedades, ya sea al MOPT-CONAVI o al municipio. Se ha verificado a través de las denuncias de los ciudadanos que, para muchos de ellos, es indiferente a quién le compete la administración de la infraestructura vial que se encuentra al frente de su propiedad, lo que les importa es que la mantengan en buen estado. Por eso, cuando tienen una necesidad vial, acuden a la opción más cercana o al medio más rápido por una solución. Sin embargo, en muchas ocasiones no encuentran solución, más bien, un proceso burocrático y aparentemente excesivo.

Ahora bien, conociendo las responsabilidades que competen a los entes administradores de infraestructura vial, aunada a la realidad geográfica del territorio y considerando la percepción de la ciudadanía en la red vial, se requiere de herramientas que permitan una inversión de recursos públicos de forma rápida y ágil entre los entes administradores de infraestructura vial. Es importante confeccionar convenios entre las partes para, conjuntamente, movilizar el desarrollo vial del país con el fin de traer beneficios indirectos, tales como maximizar el comercio, turismo, industria, accesibilidad y, por ende, la economía y bienestar de la ciudadanía.

Estos convenios gestionan activos viales de manera conjunta, ya que permiten distintas intervenciones en la red vial sin importar el tipo de activo que se deba atender, ni los límites políticos o responsabilidades interinstitucionales. El objetivo principal es lograr la capacidad conjunta por parte del CONAVI y las municipalidades para atender escenarios viales que se presenten por emergencias, con la debida premura; siempre y cuando exista disponibilidad de recursos y capacidad para la atención de estas situaciones focalizadas.

Una de las ventajas que posee el gobierno, radica en que la administración vial se da en distintas instituciones y esto le permite atender situaciones en diferentes zonas del país.

Por otra parte, una desventaja es que los recursos son limitados, son estrictamente correspondidos a una u otra unidad ejecutora y hay mucho por hacer. En muchas ocasiones, el CONAVI no posee los recursos para atender una necesidad nacional y se refleja a nivel cantonal. Por ejemplo, en el caso del cantón de Heredia, la municipalidad ha intervenido en alrededor de 25 puentes cantonales con recursos propios en los últimos 12 años y ha podido solventar embudos viales internos.

Sin embargo, sobre rutas nacionales que pasan sobre este cantón, se han presentado problemas focalizados de deterioro o congestión vial por falta de inversión, los cuales se han rezagado a través del tiempo; como consecuencia de ello, aparece la necesidad de ampliar el puente y la carretera de la ruta nacional N.º 03 sobre río Pirro, acceso principal al cantón herediano y también, la ruta más importante y transitada por los ciudadanos.

Además, para el CONAVI resulta más costoso enviar una cuadrilla con la respectiva maquinaria a solucionar el deterioro puntual en ruta nacional, ya sea un bache, construir una rampa de accesibilidad, un tramo de cordón de caño, acera, reparar un tragante u otros problemas menores que afectan la funcionalidad tales como reinstalar una tapa de pozo o alcantarillado pluvial. Los anteriores resultan ser inconvenientes puntuales que cualquier municipio podría solventar rápidamente.

Todo lo anterior hizo que la Municipalidad de Heredia buscara el mecanismo legal a través de los altos jerarcas y se pudiera formar un convenio con el CONAVI. Según la Municipalidad de Heredia, CONAVI y MOPT (2020) se estableció el “Convenio de Cooperación Interinstitucional entre Municipalidad de Heredia y CONAVI”, principalmente para desarrollar una obra centralizada con fondos municipales y sobre ruta nacional (administración del CONAVI).

Por medio de este convenio, se ejecuta una de las obras más importantes como lo es la ampliación del puente sobre río Pirro en ruta nacional N.º 03 y parte de esta

carretera para beneficio de la ciudadanía herediana y para todos los que transiten por el sector en visita del cantón, por simple tránsito o necesidad.

Este proyecto ha sido postergado por el estado por años y podría traer un alivio para toda la población, conductores pero que su ejecución va a satisfacer la necesidad de varios años por el simple hecho de haber formado un convenio entre las partes, con interés común, conociendo que el municipio herediano podía dar abasto con el costo de la obra, realizar las expropiaciones necesarias con todo su debido proceso y por otro lado, que el CONAVI contribuya con los aspectos técnicos y condiciones necesarias para que la ejecución de la obra se maneje de forma compartida.

De la misma manera, se podría intervenir varias partes del cantón, que ameritan soluciones viales, pero son en ruta nacional. Sin embargo, depende de la confección de convenios que el alcance le permita proceder con la inversión de recursos sin aportar problemas de responsabilidad con la administración de los fondos públicos.

De esta forma, se podrían implementar otros mecanismos recíprocos, con el fin de que las municipalidades de este país puedan intervenir daños producidos de manera focalizada, atender las necesidades en rutas nacionales, según se requiera y de abasto. Como se mencionó anteriormente, la reforma de ley N.º 7798 no lo indica así; no obstante, se podría valorar para que a futuro quede reglamentado y normado de acuerdo con la jurisprudencia nacional y conjuntamente sean atendidas las necesidades básicas y urgentes de manera más ágil y rápida.

Momentáneamente, el mecanismo de convenios entre las partes es una solución que puede facilitarle el trabajo a los encargados técnicos de administrar activos viales y satisfacer la necesidad a muchos vecinos que hoy se ven afectados por problemas puntuales en sus comunidades. Si estos convenios se efectúan, se podrían solucionar problemas de accesibilidad, seguridad vial, canalización pluvial, entre otros que, por responsabilidades repartidas entre instituciones, en la actualidad, no son atendidas inmediatamente sino que llevan muchos años para ser resueltas; sería posible solucionarse a corto plazo si existieran estos mecanismos

legales que permitan hacer trabajos interinstitucionales en los distintos tipos de rutas.

La situación mencionada en este artículo, así como los ejemplos obedecen a necesidades focalizadas, puntuales y urgentes que han padecido por mucho tiempo las comunidades heredianas y se ha estado a la espera que se atiendan por parte del CONAVI en rutas nacionales, sin embargo, no se ha logrado.

También se presentan otras necesidades que ameritan una intervención pronta por seguridad y salvaguardar vidas humanas, en las carreteras nacionales que no atiende el CONAVI y las municipalidades podrían intervenir si no tuviesen esa restricción legal al respecto. Por lo tanto, se enfatiza en la importancia de generar mecanismos legales que permitan, de forma recíproca, invertir fondos públicos e intervenir vías de forma focalizada y emergentemente entre las distintas instituciones administradoras de activos viales.

Además, es importante mencionar que los municipios del país no poseen las mismas condiciones de la Municipalidad de Heredia. Pero, si se les brindan herramientas, se les apoya en su crecimiento y capacidad técnica, podrían colaborar con la gestión vial de forma interinstitucional.

Las municipalidades son instituciones organizadas y capacitadas técnicamente para tomar decisiones y colaborar con otras instituciones del gobierno central; en materia vial puede colaborar con soluciones a problemas focalizados en rutas que no les compete, con el fin de satisfacer necesidades como inundaciones, accesibilidad, congestionamiento, mantenimiento, seguridad vial y distintos problemas que hacen a los ciudadanos cambiar de perspectiva de manera positiva por temas que no se han logrado solventar de inmediato, sino a través del tiempo.

El objetivo del uso de estos convenios es en función de mantener las rutas en buenas condiciones y garantizar la satisfacción de los ciudadanos que pagan sus impuestos.

Finalmente, las instituciones gubernamentales dependen de la disposición política en analizar la situación técnica expuesta en este artículo, para así lograr esos

mecanismos legales que estén amparados por la ley y que permitan agilizar la intervención vial, la atención de necesidades en las distintas comunidades del país y entre los administradores de activos viales, conociendo sus limitaciones legales y responsabilidades en los distintos tipos de rutas, ya sean nacionales y/o cantonales.

Al final, las rutas pertenecen a una red vial que se conecta tanto a nivel cantonal como nacional y por el bienestar y seguridad de la ciudadanía. Por lo tanto, las municipalidades podrían valorar y priorizar, a través de su capacidad y recursos disponibles, el tema de solventar problemas focalizados que se dan en rutas nacionales y que el CONAVI no puede atender en su momento por diversas razones. Las municipalidades, sin dejar de lado sus responsabilidades a nivel de rutas cantonales, podrían actuar sobre rutas nacionales y satisfacer la necesidad para la comunidad. Para esto se ocupa de una la herramienta legal que lo permita, debido a sus actuales limitaciones.

Conclusiones

- Con la instauración de convenios interinstitucionales, se lograría atender necesidades focalizadas de la población sin importar el tipo de ruta y se invertirían los recursos públicos de forma estratégica y según prioridades.
- Las municipalidades son instituciones que pueden apoyar la atención de la infraestructura vial si se les brindan las herramientas y se les apoya en su crecimiento y capacidad técnica.
- Mediante estos convenios, se reduciría el exceso en los procesos burocráticos y se fomentaría el desarrollo interinstitucional en equipo de forma ágil, segura y proactivamente. Esto porque permitiría a los municipios colaborar con el CONAVI en algunas de sus responsabilidades y participarían en la ejecución y supervisión de obras viales de forma integral, con lo cual se obtendrían beneficios mutuos. Para esto, es necesario contar con la disposición política a través de los altos jerarcas.
- Al mejorar la eficiencia de los procesos por medio de convenios, cambiaría la percepción de la población al reducir procesos burocráticos excesivos.

Recomendaciones

- A nivel político y en materia legal analizar los mecanismos faciliten la inversión de recursos en infraestructura vial de forma correcta y entre los distintos administradores viales, tal como se realizó en la reforma a la ley N.º 7798 donde se firmó la ley N.º 9953.
- Valorar la viabilidad de incorporar otros mecanismos aparte de los convenios, en las que las municipalidades recíprocamente puedan colaborar con el CONAVI en intervenciones urgentes y focalizadas en rutas nacionales, esto con la autorización de este consejo e implementando un trámite ágil, rápido y sin procesos burocráticos excesivos.

Referencias

- Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI), *Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica*, 103 (Alcance 20), 29 de mayo de 1998.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=44660&nValor3=110052&strTipM=TC
- Ley Para La Intervención De Rutas Cantonales Por Parte Del Consejo Nacional De Vialidad, *Diario Oficial La Gaceta de Costa Rica*, 73 (Alcance 73), 16 de abril del 2021, 3-6.
https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2021/04/16/ALCA73_16_04_2021.pdf
- Municipalidad de Heredia (2020). *Corte de denuncias de fecha a fecha*. Recuperado del Sistema de La Contraloría de Servicios de la Municipalidad de Heredia. (Datos no publicados).
- Municipalidad de Heredia, CONAVI y MOPT (2020). Convenio de cooperación interinstitucional entre la Municipalidad de Heredia, el Consejo Nacional de Vialidad, y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para la ampliación a cuatro carriles del puente sobre Río Pirro y expropiación de terrenos ubicados al lado derecho del inmueble, ruta nacional no. 3, Heredia. Concejo Municipal, 17 de diciembre del 2018, Acta Sesión Ordinaria N° 209-2018, 20-30.