CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Informe Final sobre auditoría practicada a la inversión en obras con fondos de origen fiscal y municipal, en la Municipalidad de Antofagasta

Fecha : 29 de diciembre de 2010

N° Informe : 36 / 2010

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
Auditoría e Inspección
Control Técnico de Obras

C.E. 1.005/2010

REMITE INFORME FINAL SOBRE AUDITORÍA PRACTICADA A LA INVERSIÓN EN OBRAS CON FONDOS DE ORIGEN FISCAL Y MUNICIPAL, EN LA MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA.

ANTOFAGASTA, N° 002906 30.12.2010

La Contralor Regional de Antofagasta, cumple con remitir a Ud., debidamente aprobado, el informe final N° 36 de 2010, con el resultado del examen practicado a la materia señalada en el epígrafe.

Saluda atentamente a Ud.,

VIRGINIA GODOY CORTES
Contralora Regional
Antofagasta
Contraloría General de la República

A LA SEÑORA
ALCALDESA
MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA
P R E S E N T E

Washington 2675, Piso 2, Antofagasta - Fono 652100 - e-mail: antofagasta@contraloria.cl

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
Auditoría e Inspección

C.E. 1.006/2010

REMITE INFORME FINAL SOBRE AUDITORÍA PRACTICADA A LA INVERSIÓN EN OBRAS CON FONDOS DE ORIGEN FISCAL Y MUNICIPAL, EN LA MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA.

ANTOFAGASTA, N° 002907 30.12.2010

La Contralor Regional de Antofagasta que suscribe, cumple con remitir a Ud., debidamente aprobado, el informe final N° 36, de 2010, con el resultado del examen practicado en esa entidad, sobre la materia identificada en el epígrafe, a fin de que en la primera sesión que celebre el Concejo Municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese Órgano Colegiado, entregándole copia del mismo.

Al respecto, Ud. deberá acreditar ante esta Contraloría Regional, en su calidad de Secretario del Concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite dentro del plazo de diez días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.,

VIRGINIA GODOY CORTES
Contralora Regional
Antofagasta
Contraloría General de la República

A LA SEÑORA
SECRETARIA MUNICIPAL
MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA
P R E S E N T E

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
Auditoría e Inspección
Control Técnico de Obras

INFORME FINAL SOBRE AUDITORÍA PRACTICADA A LA INVERSIÓN EN OBRAS CON FONDOS DE ORIGEN FISCAL Y MUNICIPAL, EN LA MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA.

ANTOFAGASTA, 29 DIC 2010

En cumplimiento del Plan Anual de Fiscalización de esta Contraloría Regional y de acuerdo con las facultades establecidas en la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, se efectuó una auditoría sobre inversión en obras de infraestructura con fondos de origen fiscal y municipal, ejecutadas por la Municipalidad de Antofagasta en el período comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 30 de abril de 2010.

OBJETIVO

La auditoría tuvo por objeto el examen de los gastos relativos a la ejecución de obras, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa legal vigente, la evaluación de los procedimientos de control aplicados por la entidad para los pagos y su respectiva contabilización, verificar el control técnico de los trabajos, y comprobar que las obras se hayan ejecutado conforme a las bases técnicas o términos de referencia respectivos.

METODOLOGÍA

El trabajo fue realizado en conformidad con las normas y procedimientos de fiscalización aprobados por esta Contraloría General, e incluyó pruebas selectivas a los registros contables y la documentación que respalda las operaciones, la revisión de aspectos técnicos constructivos de obras y la aplicación de otras técnicas que se estimaron apropiadas en las circunstancias. Además, debe señalarse que para el desarrollo del trabajo se utilizó la Metodología de Auditoría de la Contraloría General de la República (MAC).

CONTRALORIA REGIONAL CONTRALOR REGIONAL ANTOFAGASTA

A LA SEÑORA
VIRGINIA GODOY CORTÉS
CONTRALOR REGIONAL DE ANTOFAGASTA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
P R E S E N T E
RGV/JBO

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

UNIVERSO Y MUESTRA.

Durante el período examinado, la Municipalidad de Antofagasta adjudicó la ejecución de 40 obras, de las cuales 25 fueron financiadas con recursos fiscales por $ 4.616.994.671.- y 15 con fondos municipales por $ 757.610.695.-, totalizando la suma de $ 5.374.605.366.-

El examen practicado contempló la revisión de 5 obras, por la suma total de $ 408.195.253.-, equivalentes al 7,6% del total adjudicado, de los cuales, a la fecha del examen, se habían efectuado pagos por $ 364.056.024.-

El detalle de las obras examinadas es el siguiente:

Proyecto	Monto contratado $	Monto pagado $	Origen de los fondos
Construcción de reja olímpica cancha Juan López	164.335.205	164.335.205	Municipal
Construcción museo y pérgola liceo A -22	37.470.820	37.470.820	Municipal
Ejecución de obras urbanas y barreras vehiculares, sector Coviefi	24.187.999	24.187.999	Municipal
Mejoramiento vertedero municipal La Chimba	177.193.570	138.062.000	Fiscal (PMB)
Muro parque bicentenario sector Comisaría	5.007.659	-	Municipal
Totales	408.195.253	364.056.024	-

ANTECEDENTES GENERALES

La Municipalidad de Antofagasta es una corporación autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

La ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone en su artículo 24, letra a), que corresponderá a la unidad encargada de obras municipales, "...Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes...". Asimismo, la letra f) del citado artículo prescribe que esta unidad tiene la función de "dirigir las construcciones que sean de responsabilidad municipal, sean ejecutadas directamente o a través de terceros..."

Sobre lo anterior, se debe señalar que la Municipalidad de Antofagasta ejecuta obras mediante diversas fuentes de financiamiento, entre los cuales se encuentra el Fondo Nacional Desarrollo Regional, el Programa de Mejoramiento Urbano, fondos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), así como fondos municipales aprobados por el concejo municipal.

En relación a los procesos de licitación de obras municipales, la jurisprudencia administrativa emitida por esta Entidad de Control ha sostenido, entre otros, en los dictámenes N° 13.472, de 2005, y 3.004, de 2009, que los contratos de obras municipales deben regirse por la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y en forma supletoria por lo establecido en la ley N° 19.886, de Bases de Contratos Administrativos y Prestación de Servicios, según lo

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

dispuesto expresamente en el artículo 3°, letra e), inciso final de este último cuerpo legal.

Mediante oficio N° 2.573, de 2010, esta Contraloría Regional remitió a la Municipalidad de Antofagasta, con carácter confidencial, el preinforme de observaciones N° 36, que contenía las observaciones establecidas al término de la visita, con la finalidad que la autoridad tomara conocimiento de ellas y formulara los alcances y precisiones que a su juicio procedieran. Dicho preinforme fue atendido por oficio N° 2.166, de 2010, fuera del plazo otorgado por este Organismo de Control, sin embargo, sus argumentos fueron considerados para el desarrollo del presente informe final.

RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN

Como resultado del trabajo efectuado se determinó lo siguiente:

I. SOBRE CONTROL INTERNO

La evaluación practicada contempló el análisis de los procedimientos de control aplicados por la entidad para el proceso de contratación de obras y el giro de los estados de pago.

Producto de lo anterior, se constató que la municipalidad no cuenta con un procedimiento formal y uniforme para la devolución de las boletas de garantía.

En efecto, se verificaron casos en que la Tesorería Municipal devolvió las cauciones antes de la fecha de solicitud de devolución formal. Asimismo, la referida unidad municipal mantenía boletas de garantías vencidas, que debieron devolverse a los tomadores respectivos.

A modo de ejemplo, existe constancia en el libro de registro de garantías, de la Tesorería Municipal, que el contratista del proyecto "Ejecución obras urbanas y barreras vehiculares borde poniente Coviefi, Antofagasta", retiró la boleta de garantía N° 0376826, por la seriedad de la propuesta, el día 26 de agosto de 2009, en circunstancias que la solicitud de devolución formulada por el Secretario Comunal de Planificación a la Dirección de Administración y Finanzas, data del 22 de septiembre de ese mismo año.

De otra parte, se comprobó que la garantía bancaria de seriedad de la propuesta, rendida por el adjudicatario de la obra "Construcción reja olímpica cancha de fútbol parque Juan López, Antofagasta", correspondiente a la boleta N° 420930-5, de 27 de noviembre de 2008, por la suma de $ 1.500.000.- del Banco de Chile, se encontraba en custodia municipal, no obstante que se encontraba vencida desde el 2 de marzo de 2009, no habiéndose acreditado gestiones para concretar su devolución.

En su respuesta, la entidad municipal no aportó antecedentes que permitieran levantar la observación, por lo que ésta se mantiene.

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

II. EXAMEN DE PROYECTOS

El trabajo contempló la revisión de la efectiva aplicación de los fondos asignados a obras civiles, de acuerdo a lo establecido en su marco normativo y la correcta ejecución de las obras, determinando lo siguiente:

A.- Observaciones Generales.

1. La entidad municipal no dio cumplimiento a los plazos previstos en las bases administrativas especiales para la adjudicación de los siguientes proyectos a contar de la fecha de apertura, vulnerando con ello el principio de estricta sujeción a las bases administrativas que regulan las propuestas, contemplado en el artículo 10 de la ley N° 19.886, sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios:

Obra	Plazo de adjudicación según bases	Fecha de apertura	Plazo para la adjudicación	Fecha de adjudicación
Construcción museo y pérgola Liceo A -22	75 días corridos	20/03/2009	03/06/2009	29/07/2009
Obras urbanas y barreras vehiculares, sector Coviefi	75 días corridos	09/06/2009	23/08/2009	14/09/2009
Mejoramiento vertedero municipal La Chimba	80 días corridos	04/08/2009	23/10/2009	12/11/2009

2. La Municipalidad de Antofagasta suscribió los contratos de ejecución de obra material que a continuación se indican, con anterioridad a la adjudicación de las propuestas respectivas. Además, formalizó la adjudicación y la aprobación de los contratos en el mismo acto administrativo:

Obra	N° Decreto de adjudicación	Fecha del decreto	Fecha del contrato
Construcción museo y pérgola Liceo A -22	881	29/07/2009	27/06/2009
Obras urbanas y barreras vehiculares, Coviefi	1.107	14/09/2009	17/08/2009
Construcción reja olímpica cancha Juan López	124	13/02/2009	13/01/2009
Mejoramiento vertedero municipal La Chimba	1.361	12/11/2009	15/09/2009

Sobre lo anterior, la entidad edilicia no se ajustó a lo previsto en la ley 19.886, sobre compras públicas y su reglamento, aprobado por el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que en sus artículos 41, 64 y 65 establece, en lo que interesa, la existencia de un acto de adjudicación anterior a la efectiva suscripción del contrato, y no como aconteció en la especie (aplica criterio contenido en dictamen N° 51.202, de 2008, de la Contraloría General de la República).

3. Las Bases Administrativas Especiales que regularon los contratos de ejecución de las obras "Levantamiento muro parque Bicentenario, sector Comisaría, Antofagasta, 2° Llamado", "Mejoramiento vertedero municipal La Chimba" y "Ejecución de obras urbanas y barreras vehiculares, borde poniente Coviefi", consideraban en sus numerales 10.2, 9.2 y 10.2, respectivamente, la creación de una comisión de propuesta, integrada por directores de diversas reparticiones municipales, que entre sus funciones debían presentar a la autoridad comunal una lista priorizada (de mayor a

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

menor puntaje) de los oferentes, de acuerdo a la pauta de evaluación respectiva, para la adjudicación de las obras.

Al respecto, se constató que en el proceso de licitación de las obras señaladas precedentemente, la referida comisión se limitó a proponer a la autoridad alcaldicia, mediante una Orden de Servicio, el nombre del contratista propuesto para su adjudicación, prescindiendo de la lista priorizada dispuesta en las respectivas bases administrativas, vulnerando con ello el principio de estricta sujeción a las bases, establecido en el artículo 10 de la ley N° 19.886, sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

La Municipalidad de Antofagasta no se refirió en su respuesta a las situaciones expuestas en los números 1, 2 y 3 de este apartado. Por consiguiente, se mantienen las observaciones.

B.- Observaciones Específicas.

1. Obra: Construcción reja olímpica cancha de fútbol parque Juan López, Antofagasta"

Esta obra fue adjudicada mediante propuesta pública ID N° 2430-11085-LP08. Su adjudicación se dispuso mediante decreto alcaldicio N° 124, de 13 de febrero de 2009, al contratista Carlos González Ledezma, en la suma de $ 158.350.076.- bajo la modalidad de suma alzada. La inspector técnico de la obra designada fue la funcionaria doña Ana María Olguín Rojas, de profesión constructor civil.

El plazo de ejecución de la obra se pactó originalmente en 120 días corridos, contados desde la fecha de entrega del terreno, lo que aconteció el 2 de marzo de 2009. Posteriormente dicho plazo se aumentó en 25 días, fijándose la entrega de las obras para el día 25 de julio del mismo año.

Cabe señalar que mediante decreto N° 958, de 12 de agosto de 2009, se aprobó un aumento efectivo de obras ascendentes a $ 5.985.129.-, por lo que el monto final contratado fue de $ 164.335.205.-. Asimismo, mediante el citado acto administrativo, se regularizó el aumento de plazo de veinticinco (25) días señalado en el párrafo precedente.

Al 31 de diciembre de 2009, el proyecto registraba un avance financiero del 100% de lo contratado, siendo recibidas sin observaciones por la Dirección de Obras Municipales, con fecha 06 de agosto de 2009.

De la revisión practicada se determinó lo siguiente:

1.1. Aspectos administrativos y financieros.

Se advirtió que la boleta de garantía N° 256091-7, del Banco de Chile, por la suma de $300.000.- que garantizaba el fiel cumplimiento y la correcta ejecución de las mayores obras contratadas, no fue exigida oportunamente al contratista, dado que esta fue emitida con fecha 21 de julio de 2009, esto es, tres días antes del cumplimiento del plazo para el término de los trabajos. Lo anterior, en contraposición a la exigencia contemplada en el numeral 15.2 de las bases administrativas especiales que regularon la ejecución del contrato.

CONTRALORIA REGIONAL ANTOFAGASTA JEFE CONTROL EXTERNO

En su respuesta, la autoridad comunal no aportó antecedentes que permitieran desvirtuar la observación, por lo que esta debe mantenerse.

1.2. Aspectos técnicos constructivos.

a) Con fecha 13 de abril de 2009, la inspector técnico de la obra consignó en el folio Nº 10 del libro de obras, que la empresa constructora tenía un plazo de 48 horas para retirar los escombros acumulados desde el inicio de la faena, lo cual había sido solicitado anteriormente en forma verbal y comprometiéndose el contratista a realizarlo, dejándose constancia que el incumplimiento de la instrucción derivaría en el curso de las multas correspondientes.

En ese sentido, se observó en los folios Nºs 12, 19, 22 y 26, este último de 2 de junio de 2009, la reiteración de la instrucción, sin que constara la aplicación de lo dispuesto en el numeral 19.2 "Multas por incumplimiento de instrucciones" de las Bases Administrativas Especiales, en el sentido que "...cada orden o instrucción no acatada, emanada de la ITO, previo informe del Director de Obras, será sancionada con una multa equivalente al 0,3% del monto actualizado del contrato, por cada día que no sea acatada y por cada vez que ocurra".

En su respuesta, la entidad municipal señaló que la inspección técnica de obras ordenaba a la empresa contratista el retiro de los escombros una vez que se iban generando, dejando constancia en el libro de obras.

Sin embargo, fue posible apreciar que en el referido registro sólo se consignaban las instrucciones entregadas, sin aportar información sobre el efectivo cumplimiento de las mismas, aspecto que en lo sucesivo, deberá ser considerado por el municipio.

b) Se observó un deterioro mayor al esperado de la pintura especificada en este proyecto, sin que fuera posible contar con antecedentes sobre la certificación, marca ni tipo de pintura utilizada. Al respecto, los fabricantes de pintura mencionan que ésta debería tener una durabilidad garantizada, de al menos 2 años en ambientes salinos, condición que en este caso no se advirtió.

La municipalidad informó que se utilizaron dos manos de anticorrosivo epóxico, más dos manos de esmalte epóxico de primera calidad. Asimismo, en el folio N° 31 del libro de obras, de 30 de junio de 2009, la inspección técnica ordenó al contratista hacer un nuevo tratamiento de pintura en zonas con óxido, cuyo efectivo cumplimiento no fue acreditado por la entidad municipal. En consecuencia, procede mantener lo observado.

2. Obra: "Construcción museo y pérgola Liceo A-22, Antofagasta, 2° llamado"

Esta obra contemplaba la construcción de un museo en albañilería de bloque con terminaciones de cerámica, pintura y mobiliario, así como una pérgola con techumbre realizada en estructura metálica, con frontón en acero forjado y rejas metálicas, en el interior del Liceo A-22, ubicado en calle El Roble N° 6858, comuna de Antofagasta.

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

La ejecución fue contratada a suma alzada, en un segundo proceso licitatorio, mediante propuesta pública N° 2430-13-LP09, adjudicada al contratista Jilberto Labra Rojas, mediante decreto alcaldicio N° 881, de 29 de julio de 2009, en la suma de $ 37.470.820.- con un plazo de ejecución de 81 días.

La inspección técnica de la obra estaba a cargo de la funcionaria doña Ruth Ahumada Pizarro y al 31 de enero del año en curso, su avance financiero alcanzaba al 100% del valor contratado.

Mediante decreto alcaldicio N° 1.461, de 1 de diciembre de 2009, se aprobó simultáneamente un aumento y disminución de obras por un mismo valor ($ 3.814.553.-), no afectando el valor final del contrato, y un incremento de plazo por diez (10) días, modificando el plazo de término original de las obras del 1 al 11 de noviembre de 2009. Además, en ese mismo acto administrativo se aprobó el acta de recepción provisoria de las obras, sin observaciones, de 23 de noviembre de 2009.

Del análisis practicado se determinó lo siguiente:

2.1. Aspectos administrativos y financieros.

El decreto alcaldicio N° 881, de 29 de julio de 2009, que adjudicó la contratación de las obras, fue dictado con posterioridad a la suscripción del contrato de ejecución de obra material, celebrado el 27 de junio de ese mismo año, y protocolizado ante notario el 9 de julio. Dicho contrato fue aprobado igualmente por el señalado acto administrativo.

La reiterada jurisprudencia administrativa, contenida entre otros en los dictámenes de este Organismo de Control N°s 51.202, 55.553 y 59.321, todos de 2008, y 11.176, de 2009, ha señalado que las etapas de adjudicación y contratación de los convenios regidos por la ley N° 19.886, como ocurre en la especie, deberán ajustarse estrictamente a la normativa contemplada en dicho cuerpo legal y en su reglamento, aprobado por el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, particularmente a lo dispuesto en los artículos 41, 64 y 65 de este texto reglamentario, que prevén, en lo que interesa, la existencia de un acto de adjudicación anterior a la efectiva suscripción del contrato, y no como aconteció en la especie.

Sobre el particular, la autoridad argumentó que recién en el mes de agosto de 2009 tomó conocimiento que los decretos alcaldicios de adjudicación y aprobación de contrato debían dictarse por separado, no entregando antecedentes que permitan desvirtuar la observación, la que se mantiene en su totalidad.

2.2. Aspectos técnicos constructivos.

a) Según el párrafo 4 del folio 5 del libro de obras, de 12 de agosto de 2009, la empresa constructora debía ingresar una carpeta para la obtención del permiso de construcción, aun cuando éste se encontrara exento de pago.

Pues bien, entre la documentación analizada no se encontró el permiso de edificación, ni la constancia de ingreso de antecedentes a la Dirección de Obras Municipales.

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

Lo anterior, en contravención a lo dispuesto en el artículo 116 del D.L. N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, LGUC, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sobre la obligación de requerir permiso de la Dirección de Obras Municipales respectiva, respecto de la reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales.

Sobre el particular, el municipio omitió la aplicación de multa por incumplimiento de instrucciones impartidas por la Inspección Técnica de Obras (ITO) establecida en el numeral 20.3 de las Bases Administrativas Especiales del proyecto.

Al respecto, la municipalidad informó que la Dirección de Obras solicitó al contratista ingresar el expediente de la obra para la obtención del permiso respectivo, pero que dicho trámite se vio dificultado porque debía adjuntar documentación que el establecimiento no entregó oportunamente y la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Antofagasta no tenía copia de ellos en sus archivos. Lo aseverado no permite desvirtuar la observación, que debe mantenerse.

b) Entre los antecedentes aportados por la Dirección de Obras Municipales se constató la ausencia de documentación de respaldo sobre la realización de los ensayos a la albañilería de bloques "tipo A" y a la acreditación de calidad de los materiales, tales como: perfiles metálicos, malla electrosoldada, pinturas anticorrosivas, pintura de terminación entre otros. Esto, en contravención a lo dispuesto en el número 5 de las especificaciones técnicas del proyecto.

En su respuesta, la entidad informó que el contratista entregó los certificados de ensayos N°s 66.411 y 66.869, de hormigón y suelos respectivamente, según instrucción consignada en el folio N° 11 del libro de obras.

El municipio sólo acreditó la existencia de certificaciones de hormigón y suelo, por lo que se mantiene la observación. En ese sentido, la Dirección de Obras deberá recopilar todos los antecedentes de calidad y ensayes faltantes, cuyo cumplimiento será materia de seguimiento por este Organismo de Control.

c) En el folio 22 del libro de obras, la inspección técnica municipal registró una modificación al proyecto, en los siguientes términos: "...Se determina la ejecución de un dado de hormigón central, en razón de que la estructura central no cuenta con un apoyo basal. 1,50 x 1,0, con malla enfierradura Ø 12 vertical cada 10 cms. Y Ø 10 horizontal cada 10 cm". Al respecto, no se contó con la autorización de la modificación mediante el respectivo decreto alcaldicio, conforme lo previsto en el artículo 29 del Reglamento sobre licitaciones, contrataciones y adquisiciones municipales, aprobado mediante decreto N° 847, de 2002, de esa entidad municipal, el que dispone que los aumentos y disminuciones de las prestaciones y aquellas que sean extraordinarias del objeto contratado y que se agreguen, no podrán superar en conjunto el 50% del monto del contrato inicial, debiendo ser autorizados, o ratificados en su caso, por decreto alcaldicio, salvo que las bases indiquen otro porcentaje.

En respuesta a lo anterior, el municipio confirmó que la inspección técnica instruyó al contratista sobre la adición del dado central de hormigón, a fin de dar una solución de soporte para el pilar central, el que a su vez sustenta la techumbre de la pérgola.

CONTRALORIA REGIONAL ANTOFAGASTA
JEFE CONTROL EXTERNO

Dicho argumento no dice relación con el sentido de la observación, por lo tanto ésta debe mantenerse.

d) Al inspeccionar las placas de anclaje de 3 milímetros de espesor del soporte de la estructura de techumbre de la pérgola se advirtieron incongruencias, en relación con lo establecido en planos y especificaciones técnicas:

i. Se aplicó pintura de terminación sobre la pletina, a pesar que ésta no se limpió de los restos de material cementicio utilizado para la construcción de la obra gruesa del museo.

ii. Se apreció indicio de corrosión en las cabezas de los pernos de anclaje, constatándose que dichos elementos no eran de acero inoxidable o terminación galvanizada, según se exigía el numeral 16 de las especificaciones técnicas del proyecto.

Fotografía 1. Pletina de apoyo 2

Respecto de la observación i), el municipio señala que procederá a subsanar la observación, raspando y pintando las pletinas en un plazo de 10 días a contar del día 9 de diciembre de 2010, aspecto que será verificado en futuras revisiones que practique este Organismo de Control.

En relación a la observación ii), argumenta que el numeral 16 de las especificaciones técnicas no menciona la exigencia de instalar pernos de acero inoxidable o terminación galvanizada, sino que debía utilizar pernos de expansión del tipo Hilti, antecedente que permite levantar lo observado.

e) El numeral 17.4 de las especificaciones técnicas contemplaba un cielo de tablas de madera de raulí de 3” x 1”, afianzadas a la estructura mediante costaneras de 80/40/15/2 ubicadas de acuerdo a plano respectivo.

En la inspección efectuada en terreno se verificó la colocación de placas de terciado ranurado, en reemplazo del material especificado, vulnerándose el apartado sobre “Generalidades” de las especificaciones técnicas, respecto de la ejecución de la obra en conformidad al proyecto, planos de arquitectura, planos de detalles, especificaciones técnicas, etc. Tampoco dicho cambio

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

fue consignado en el libro de obras, ni se contó con la autorización de la modificación mediante decreto alcaldicio, en incumplimiento de lo previsto en el artículo 29 del Reglamento sobre licitaciones, contrataciones y adquisiciones municipales, aprobado mediante decreto alcaldicio N° 847, de 2002, de esa municipalidad.

Sobre esta situación, la entidad respondió que la decisión del cambio obedeció a que en la práctica se mejora el proyecto, privilegiando la terminación.

Al respecto, se mantiene la observación pues el municipio no tramitó la modificación del proyecto conforme a lo previsto en el artículo 29 del referido reglamento.

Fotografía 2. Cielo de pérgola

f) El numeral 25.1 de las especificaciones técnicas consideraba la instalación de luminarias del tipo dicroicos en el primer piso, las cuales deberían estar sobre el mueble perimetral del recinto, cada un metro de distancia. Sobre el particular, se observó el cambio de la especificación pues las luminarias instaladas correspondían a lámparas con focos incandescentes, según se aprecia en fotografía N° 3.

En su respuesta, la entidad señaló que en las especificaciones técnicas se indicaba que los artefactos de iluminación eran del tipo dicroico, sin detallar mayores aspectos. Debido a ese motivo, se instalaron focos tradicionales de mayor potencia y luminosidad, los cuales tuvieron la conformidad de la persona a cargo del museo, don Celestino Araya.

Al respecto, se mantiene la observación pues no se efectuó la modificación del proyecto, conforme lo dispone el artículo 29 del reglamento sobre licitaciones, contrataciones y adquisiciones municipales. Además, debe indicarse que el artefacto “tipo dicroico”, hace referencia a un tipo de foco y no a todo la gama de equipos de iluminación. En consecuencia, se levanta la observación, sin perjuicio que la autoridad deberá ordenar la instrucción de un proceso disciplinario destinado a investigar la eventual responsabilidad administrativa del o los funcionarios encargados de la inspección técnica del proyecto que no requirieron la formalización de la modificación del proyecto, de cuyo inicio y resultado deberá informar oportunamente a este Organismo de Control.

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

Fotografía 3. Luminarias 1er piso

g) Asimismo, el numeral antes citado contemplaba en el segundo piso cuatro luminarias para el exterior, embutidas en el cielo de la estructura de cubierta. No obstante, el tipo de luminaria instalada por el contratista correspondió a cuatro equipos fluorescentes sobrepuestos, distintos a los especificados. En ambos casos, no se protocolizó la modificación en el libro de obras, vulnerando el apartado "Generalidades" de las especificaciones técnicas, como tampoco se contó con la autorización de la modificación mediante decreto alcaldicio, de conformidad a lo contemplado en el artículo 29 del Reglamento sobre licitaciones, contrataciones y adquisiciones municipales, aprobado mediante decreto alcaldicio N° 847, de 2002, de esa corporación edilicia.

Sobre el particular, la entidad municipal señaló en su respuesta que en las especificaciones técnicas no se indicó el tipo de artefacto exterior a instalar, optándose por equipos fluorescentes herméticos, pues por sus características, son más resistentes a la contaminación que lo inicialmente especificado.

Debido a que lo instalado por la entidad edilicia no se ajusta a lo dispuesto en las bases y especificaciones técnicas del proyecto, ni fue sancionado por la autoridad administrativa, procediendo mantener la observación. Luego, la autoridad deberá disponer la instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente, informando a esta Entidad Fiscalizadora sobre su inicio y resultados.

CONTRALORIA REGIONAL
JEFE
CONTROL
EXTERNO
ANTOFAGASTA

Fotografía 4. Luminarias 2° piso

Fotografía 5. Luminarias 2° piso

h) Se advirtió la instalación de enchufes dobles en el sector de la pérgola, artefactos que, según información proporcionada por la ITO (la Dirección de Obras Municipales no contaba con plano de instalación eléctrica), no fueron considerados en las especificaciones originales de la instalación eléctrica. El contratista instaló enchufes en los pilares de la pérgola sin autorización formalizada en el libro de obras. Además, no se validó con el respaldo técnico pertinente que acreditara la correcta adición de estos enchufes en el circuito eléctrico sin que estos representaran una sobrecarga al mismo. Según el punto 5.0.2 de la NCh. Elec. 4/2003 de Instalaciones de consumo en baja tensión "…Toda instalación de consumo deberá ejecutarse de a acuerdo a un proyecto técnicamente concebido".

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

Por otra parte la referida Dirección no aportó antecedentes que acreditaran que los elementos instalados cumplían con los requerimientos que implica el uso de enchufes en exteriores, de acuerdo al significado de recintos expuestos dado en el numeral 4.1.28.3 de la NCh. Elec. 4/2003, que los clasifica como recintos en los cuales los equipos e instalaciones están colocados a la intemperie, sometidos a la acción de la lluvia, rayos solares, frío y otros agentes atmosféricos. En complementación de lo anterior, se debe mencionar que el punto 5.4.2.5 de la norma antes mencionada, especifica que los equipos deben tener protecciones contra la intemperie y contra la acción del aire salino, condiciones que los enchufes instalados no cumplen.

En su respuesta, la Municipalidad expuso que la instalación de estos enchufes obedeció a una solicitud del director del liceo, constituyendo una obra anexa sin costo, por lo cual su inspección técnica accedió. Añade, que para subsanar la observación, se procederá a clausurar los dos enchufes, mediante la colocación de una tapa eléctrica dentro de un plazo de 10 días corridos a contar del 9 de diciembre de 2010, lo que será verificado en futura visitas que efectúe este Órgano de Control.

Fotografía 6. Enchufes instalados en pérgola.

3. Obra: “Ejecución de obras urbanas y barreras vehiculares borde poniente Coviefi, Antofagasta”

Este proyecto contemplaba la adquisición e instalación de barreras de contención en las calles Santa Rita y Santa María de la población Coviefi de Antofagasta, así como la instalación de soleras, construcción de aceras y colocación de mezclas asfálticas en caliente.

La ejecución de esta obra fue contratada en la modalidad de suma alzada, a través del portal electrónico www.mercadopublico.cl, mediante propuesta pública N° 2430-33-LE09. A través del decreto alcaldicio N° 1.107, de 14 de septiembre de 2009, se adjudicó la obra al contratista don Jilberto Labra Rojas, por la suma de $ 24.187.999.-, otorgándose un plazo de ejecución de 46 días corridos, contemplándose inicialmente el día 10 de noviembre de 2009 como fecha

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

de término de ejecución de los trabajos. Fue designado inspector técnico de obras don Víctor Fritis Lagos, constructor civil.

Al 31 de enero del año en curso, el proyecto presentaba un avance financiero del 100% del valor contratado. Los trabajos fueron recibidos mediante acta de recepción provisoria sin observaciones, de fecha 26 de noviembre de 2009.

3.1 Del examen practicado no se determinaron observaciones sobre aspectos administrativos y financieros.

3.2 Aspectos técnico constructivos.

Como resultado del examen, en esta materia deben formularse las siguientes observaciones:

a) El numeral 3 de las especificaciones técnicas de la obra exigía como persona a cargo de las faenas un profesional del área de la construcción titulado, ingeniero civil, arquitecto, ingeniero constructor o constructor civil con experiencia comprobada en cargos similares. Por otra parte, el punto 22 de las bases administrativas especiales requería al contratista "...comunicar por escrito el nombre del técnico a cargo, adjuntando el currículo, cuya aceptación de éste por la ITO se dejaría estampada en el libro de obras".

Si bien la aceptación de la profesional a cargo de las obras Srta. Rocío Piñones Araya, ingeniero constructor, estaba refrendada en los folios 1 y 2 del libro de obras, no fue posible acreditar la experiencia de la profesional aludida.

Al respecto, el municipio adjuntó a su respuesta los antecedentes que permiten acreditar la calidad de profesional de la persona a cargo de las obras, como también su experiencia laboral acorde con el trabajo encomendado. Por estos motivos, se levanta la observación.

b) El N° 9.4 de las especificaciones técnicas consideraba como pavimento de la franja a construir una capa de asfalto en caliente de 0,07 mts. de espesor de primera calidad, compactado mediante rodillo de al menos 2 ton. y alisado con rodillo neumático. No obstante, se advirtió que el ensayo de Determinación de Espesor y Densidad, AOA-N° 70.157/1, realizado por el laboratorio CESMEC, estableció que el espesor de la muestra tenía 0,06 mts., valor menor a lo especificado.

Sobre lo anterior, la entidad edilicia señaló que el inspector técnico de obra no consideró la exigencia del punto 9.4 de las especificaciones técnicas, validando sólo la frecuencia de muestreo incorporada en el ítem 4 de esas especificaciones.

Por consiguiente, la observación se mantiene. Sin perjuicio de lo anterior, esa entidad deberá acreditar mediante nuevos ensayos, que la obra ejecutada cumple con el espesor exigido, situación que será verificada por este Organismo de Control en futuras visitas inspectivas.

Durante la inspección realizada -seis meses luego de terminadas las faenas- se constató que los moldajes de madera, en varios poyos de fundación en base a hormigón H-25, aún no habían sido retirados, en

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

Con respecto a esta materia, la municipalidad acreditó mediante registro fotográfico el retiro de todos los excedentes de obra, antecedentes que permite subsanar la observación.

Fotografía 7. Poyo de fundación

4. Obra “Mejoramiento vertedero municipal La Chimba, Antofagasta”

Este proyecto consideró una serie de mejoras al interior del recinto utilizado para el depósito de residuos, tales como la automatización del portón de acceso al vertedero, reposición de placas y pilares de cierre perimetral, reposición de pavimento de la vía de acceso y caminos interiores del vertedero, instalación de letreros en el interior y exterior del recinto, y el mejoramiento de las instalaciones interiores, incluidas las oficinas.

La ejecución de esta obra fue contratada mediante propuesta pública N° 2430-55-LP09, a través del sitio electrónico www.mercadopublico.cl, adjudicada al contratista Omar Miranda Salinas, mediante decreto alcaldicio N° 1.361, de 12 de noviembre de 2009, por la suma de $ 177.193.570.-, contemplando un plazo para su ejecución de 90 días corridos a contar de la fecha de entrega de terreno.

Al 28 de mayo del año en curso, su avance financiero era de $ 138.062.000.-, equivalente al 77,92% del valor contratado. La entidad municipal había designado al funcionario Jonás Leiva Martínez, constructor civil, como inspector técnico de las obras.

La obra fue recepcionada provisoriamente con fecha 25 de febrero de 2010, consignándose un atraso de 09 días, por lo que se cursó una multa de $ 3.189.483.-, valor que fue descontado en el estado de pago N° 3, autorizado a pago el día 26 de abril de 2010.

Es dable informar que al momento de la fiscalización de este Organismo de Control, se constató el deterioro de varias partidas producto de robos y vandalismo que afectaron a las instalaciones del vertedero municipal. En este sentido, la Dirección de Obras Municipales de Antofagasta contaba con respaldos documentales y fotográficos de la recepción de dichas partidas, por lo que a juicio de esta Entidad de Control se consideró necesario no

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

municipal. En este sentido, la Dirección de Obras Municipales de Antofagasta contaba con respaldos documentales y fotográficos de la recepción de dichas partidas, por lo que a juicio de esta Entidad de Control se consideró necesario no realizar observaciones sobre estas. Como ejemplo de las partidas afectadas se puede mencionar el daño a los containers destinados a oficinas y servicios, daño y robo de barrera de entrada vertedero, daño e intento de robo del sistema de apertura automática correspondiente a portones de acceso a vertedero, etc.,

Del análisis practicado a este proyecto no se constataron observaciones.

5. Obra: "Levantamiento muros parque Bicentenario, sector Comisaría, Antofagasta, 2° llamado".

Este proyecto contempló la construcción de un muro de albañilería de bloques, con la finalidad de separar la Subcomisaría de Carabineros Antofagasta Norte y el Parque Bicentenario ubicado en la comuna de Antofagasta.

Su ejecución fue contratada mediante propuesta pública N° 2430-134-LE09, y su adjudicación formalizada a través del decreto alcaldicio N° 192, de 19 de marzo de 2010, a la empresa Constructora SITGES S.A., por la suma de $ 5.007.659.-. Pactada su ejecución en un plazo de 45 días, se tenía previsto su término legal para el 26 de junio del presente año.

La entidad edilicia designó como inspector técnico de esta obra a doña Ruth Ahumada Pizarro, y al 30 de abril del año en curso, no se registraba avance financiero.

Practicada la revisión de este proyecto se determinó lo siguiente:

5.1. Aspectos administrativos y financieros:

Conforme con lo establecido en el numeral 4 de las bases administrativas especiales, así como en el decreto de adjudicación y el decreto alcaldicio N° 500, de 6 de mayo de 2010, que aprobó el contrato de ejecución de obra material, se dispuso imputar los gastos ocasionados con motivo de este proyecto al subtítulo 31, ítem 01, proyecto de estudio, en circunstancias que debió efectuarse a la cuenta contable 31.02, obras civiles.

En su respuesta, la entidad municipal no entregó argumentos ni antecedentes sobre la situación descrita, ni anunció medidas para subsanar lo representado, por lo que la observación debe mantenerse.

5.2. Aspectos técnicos constructivos:

a) Según el numeral 6.3 de las especificaciones técnicas, los estribos inferiores de los pilares debían estar cada 15 centímetros, advirtiéndose durante la inspección, la falta de colocación de los mismos, según se aprecia en fotografía N° 9.

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

Fiscalizador, por lo que se instruyó en su momento al contratista, quien procedió a corregirla.

Debido a que no se aportó evidencia fotográfica, como tampoco registro en el libro de obras de las correcciones efectuadas, se mantiene lo observado, sin perjuicio de las verificaciones posteriores que se practiquen en la especie por parte de esta Entidad de Control.

Fotografía 9. Pilar

b) En el numeral 6.3.1 de las especificaciones técnicas se indicaba que la impregnación de los moldajes con productos especiales desmoldantes sería del tipo Sika TOP o similar. Cabe señalar que el producto especificado es un mortero cementicio predosificado de dos componentes con base acrílica para revestimientos impermeables y flexibles, y no cumple la función de un desmoldante.

Al respecto, la entidad aceptó la observación e informó que habiendo previsto tal situación, el contratista utilizó como producto desmoldante Sika Form Madera, como lo ofertó en su análisis de precios unitarios. En razón de lo expuesto, se levanta la observación.

c) La inspector técnico de las obras no registró en el libro de obras su conformidad con la colocación de las armaduras antes del hormigonado de pilares, tal como lo disponía el punto 6.3.2 de las especificaciones técnicas del proyecto.

Sobre lo anterior, esa corporación municipal adjuntó a su respuesta documentación que permite acreditar anotaciones en el libro de obras, sobre las recepciones de enfierraduras para su hormigonado posterior, por lo que corresponde levantar la observación.

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, se concluye lo siguiente:

1. La Municipalidad de Antofagasta no cuenta con un procedimiento formal y uniforme para la devolución de garantías, lo que representa una debilidad de control interno que debe ser abordada por esa corporación.

2. En relación a las observaciones generales contenidas en la letra A del apartado II, sobre examen de proyectos del presente informe final, relativas a incumplimientos de la normativa legal aplicable a los procesos de licitación, adjudicación y contratación de obras, contenida principalmente en la ley N° 19.886, sobre Bases de Contratos Administrativos y Prestación de Servicios, esa entidad edilicia deberá implementar procedimientos de control que le permitan ajustarse a derecho en el desarrollo de tales procesos.

3. Respecto del control deficiente de garantías descrito en el número 1.1 del apartado correspondiente a la obra denominada construcción reja olímpica cancha de fútbol parque Juan López de Antofagasta, la entidad deberá establecer un control sobre las cauciones que deben constituir los adjudicatarios en conformidad a las bases y contratos respectivos, a fin de garantizar adecuada y oportunamente los fondos empleados y el efectivo cumplimiento de las obligaciones contractuales, en conformidad a la normativa legal vigente.

4. No se emitió el permiso de edificación por las obras del museo y pérgola del liceo A-22, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 116 del decreto ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

5. En lo sucesivo el municipio deberá consignar en el libro de obras su conformidad o disconformidad acerca del cumplimiento de las instrucciones entregadas a los contratistas.

6. Se detectaron diversos defectos en el proceso constructivo, tales como el deterioro de la pintura en la reja olímpica de la cancha de futbol del parque Juan López, pilares que no cumplían el distanciamiento mínimo entre sus estribos en el muro del parque Bicentenario, enchufes que no cumplían las características de uso y placas de anclajes pintadas sin la terminación adecuada en el proyecto de construcción del museo y pérgola del liceo A-22.

Al respecto, el municipio deberá regularizar dichas situaciones, lo que será verificado por este Organismo de Control en futuras visitas inspectivas.

7. Se constató la falta de certificación de ensayes y de calidad de materiales del proyecto de construcción del museo y pérgola del liceo A-22. De otra parte, el resultado del ensaye de espesor del pavimento, en el proyecto de obras urbanas y barreras vehiculares en Coviefi, no cumplió con la exigencia establecida en las especificaciones técnicas.

Respecto de éste último proyecto, deberá realizar nuevos ensayos a la carpeta asfáltica, de modo de respaldar adecuadamente el cumplimiento de lo previsto en las especificaciones técnicas del proyecto.

CONTRALORIA REGIONAL ANTOFAGASTA
JEFE CONTROL EXTERNO

8. El municipio no sancionó las modificaciones a las obras del proyecto de construcción del museo y pérgola del liceo A-22, conforme a lo previsto en el artículo 29 del Reglamento sobre licitaciones, contrataciones y adquisiciones municipales.

En lo sucesivo, ese municipio deberá sancionar todas las modificaciones necesarias en este tipo de proyectos, para dar cumplimiento a la citada norma.

9. En atención a lo señalado en la conclusiones 4 y 8, la autoridad municipal deberá disponer la instrucción de un proceso disciplinario para determinar la eventual responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados en las situaciones descritas, de cuyo inicio y resultado deberá informar oportunamente a esta Entidad de Control.

Finalmente, en mérito de lo expuesto, la Municipalidad de Antofagasta deberá adoptar las medidas efectivas conducentes a subsanar todas las observaciones y atender los requerimientos formulados, los que serán verificados por esta Contraloría Regional en futuras visitas de fiscalización.

Transcríbase al Concejo Municipal de Antofagasta y a la Dirección de Control de esa entidad.

Saluda atentamente a Ud.,

CONTRALORIA REGIONAL JEFE CONTROL EXTERNO ANTOFAGASTA

Víctor Henríquez González
Jefe de Control Externo

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Contraloría Regional de Antofagasta