

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Informe Final

Municipalidad de San Fabián de Alico



Fecha : Dic-09
Nº Informe : IF/DIR.VO-27/09.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

PRP/abv

REMITE INFORME FINAL
IF/DIR/VO-27/09

RTE. ANTEC

CONCEPCIÓN, 09445 17.12.2009

El Contralor Regional que suscribe, remite a esa entidad, para su conocimiento y fines legales pertinentes, copia del informe final del rubro, que contiene los resultados de la visita efectuada a ese Municipio .

Saluda atentamente a Ud.,

MANUEL CERDA SEPULVEDA
ABOGADO
Contralor Regional del Bio-Bío
Contraloría General de la República

AL SEÑOR
ALCALDE
MUNICIPALIDAD DE SAN FABIÁN
SAN FABIÁN.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

PRP/abv

REMITE INFORME FINAL
IF/DIR/VO- 27/09

RTE. ANTEC

CONCEPCIÓN, 09444 17.12.2009

El Contralor Regional que suscribe remite Ud., copia del informe final VO-27/09, evacuado por este Organismo Contralor, con motivo de la visita efectuada a la Municipalidad de San Fabián, con la finalidad que, en su condición de Secretario Municipal, se sirva entregarlo al Concejo Municipal en la primera sesión que lleve a cabo tal Órgano; acorde lo dispuesto en el artículo 55, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

El cumplimiento de la gestión citada, deberá informarse a la brevedad a este Organismo de Control.

Saluda atentamente a Ud.,

MANUEL CERDA SEPULVEDA
ABOGADO
Contralor Regional del Bío-Bío
Contraloría General de la República

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL
DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN FABIÁN
SAN FABIÁN.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

PREG: Código 8036

**INFORME FINAL IF/DIR/VO-/27/09,
SOBRE AUDITORÍA TÉCNICA DE
OBRAS EN LA MUNICIPALIDAD DE
SAN FABIÁN DE ALICO.**

CONCEPCIÓN, **17 DIC. 2009**

En cumplimiento del plan anual de fiscalización del Departamento de Infraestructura y Regulación de esta Contraloría Regional, se efectuó una auditoría técnica en la Municipalidad de San Fabián de Alico, a las obras que se encontraban en ejecución en el período comprendido entre el 30 de junio de 2008, y el 1 de septiembre de 2009.

Objetivo.

La auditoría técnica tuvo por objeto examinar los procesos de licitación, adjudicación y ejecución de obras de infraestructura física en la Municipalidad de San Fabián de Alico, verificando el cumplimiento de la normativa vigente, de acuerdo a lo establecido en la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; en la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios; en el decreto supremo N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda; en el decreto con fuerza de ley N° 458 de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; en el decreto supremo N° 47 de 1992, del ministerio citado, que aprueba la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y en las instrucciones impartidas por la Contraloría General de la República.

Metodología.

El examen se practicó de acuerdo con las normas de auditoría aprobadas por esta Entidad Superior de Control, e incluyó el análisis del proceso de licitación, de adjudicación y de ejecución de obras de infraestructura física, determinándose la realización de pruebas de auditoría en la medida que se estimó necesario.

AL SEÑOR
MANUEL CERDA SEPÚLVEDA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO BÍO
P R E S E N T E
OCA



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Igualmente se analizaron los antecedentes y la documentación de los diferentes contratos de la muestra, tales como: bases administrativas; estados de pago; garantías; libros de obra; certificaciones de ensayos; informes y la correspondencia. En la inspección técnica practicada a cada obra se cotejó el avance físico con el financiero, y se verificó el cumplimiento de las exigencias técnicas y la calidad de las obras en relación con lo estipulado en los planos y en las especificaciones, acorde con la etapa de avance en que se encontraba.

Universo.

Como universo de fiscalización, se consideraron las obras que estaban en ejecución o con el período de garantía vigente; y que corresponden a los siguientes contratos, por la suma conjunta de M\$ 122.852.-

NOMBRE DE LA OBRA	MONTO M\$
Electrificación Rural Sector Los Sauces	33.690
Construcción Graderías Media Luna	17.700
Construcción Veredas Acceso Sur Poniente	40.742
Construcción Sede Social JJVV Huallería	10.857
Construcción Media Luna	19.863
SUMA	122.852

Muestra.

Se seleccionó una muestra compuesta por 3 contratos, por un monto total conjunto de M\$ 48.420. Con relación al universo, ésta representa un 39,41 % del monto de la inversión y un 60 % respecto número de contratos, y corresponde a las siguientes obras:

NOMBRE DE LA OBRA	MONTO M\$
Construcción Graderías Media Luna	17.700
Construcción Sede Social JJVV Huallería	10.857
Construcción Media Luna	19.863
SUMA	48.420

Antecedentes generales.

Conforme lo establece el artículo 1° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

La comuna de San Fabián es una comuna precordillerana ubicada en la Región del Bío Bío, Provincia de Ñuble. Tiene una superficie aproximada de 1.568,3 Km², con una densidad de 2,2 habitantes por Km²., y el presupuesto para el año 2009, es de M\$ 688.449.-

En general, los antecedentes de la licitación son elaborados por la Secretaría Comunal de Planificación, y las obras respectivas se ejecutan a través de la Dirección de Obras Municipales

Preinforme de observaciones.

Respecto de las observaciones formuladas en la auditoría técnica de obras practicada, debe señalarse que se evacuó el preinforme de observaciones PIO/DIR/VO-27/09, el que fue remitido a esa municipalidad por medio del oficio N° 8.465, del 12 de noviembre de 2009, de esta Contraloría Regional otorgándose un plazo de 10 días contados desde su recepción para que emitiera un informe al respecto.

Ahora bien, no habiéndose recibido respuesta de esa Municipalidad, se mantienen íntegramente las observaciones formuladas

I.- Observaciones generales.

1. Aspecto administrativo.

Al respecto, corresponde señalar que no se han cumplido estrictamente los procedimientos de adjudicación establecidos en la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y en el decreto supremo 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, así como en las bases administrativas de la licitación, conforme se señala a continuación:

- 1.1 No se incorporaron las bases administrativas en el cuerpo de los decretos que los sancionaron, sino que sólo se adjuntaron a éste, lo que resulta insuficiente; lo anterior, considerando que todo acto administrativo debe ser completo e íntegro, y que dicha exigencia obedece a razones de certeza, de buena técnica administrativa y propende a la cabal protección de los derechos de los administrados. Ello, además, resulta de especial relevancia para el examen jurídico a posteriori de los actos administrativos. (Aplica dictámenes Nros. 39.228 y 26.212 de 2009). (Anexos 1 y 2)



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

1.2 No se especifican en los cuerpos de los decretos que adjudicaron los contratos examinados, los criterios de evaluación que están en las bases, y que permitieron al adjudicatario obtener la calificación de la oferta más conveniente; contraviniendo lo dispuesto en el artículo 41 del decreto supremo N° 250, de 2004 del Ministerio de Hacienda. (Anexos 3 y 4)

1.3 Bases administrativas generales.

Del examen a las bases administrativas generales que utiliza la municipalidad, se formulan las siguientes observaciones: (Anexo 73)

- a) Las referencias al portal chilecompras.cl, deben entenderse como mercadopublico.cl.
- b) No corresponde consignar en el artículo 10 que podrán participar en la licitación las personas registradas en el sistema electrónico de compras y contratación pública, dado que tal condición es exigible sólo en la instancia de firmar el contrato, conforme se dispone en el inciso cuarto del artículo 16 de la ley N° 19.886, Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.
- c) No se señala en el artículo indicado que quedarán excluidos de la licitación quienes, al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, dentro de los anteriores dos años. Tampoco se indica la forma en que el municipio verificará los antecedentes de los contratistas para asegurar el cumplimiento de este requisito.
- d) En el artículo 13, acápite consultas, deben aclararse las siguientes frases: "...formular consultas por escrito, estas consultas de realizarán a través del portal...".
- e) No se precisa en los artículos 14 y 15 de las bases administrativas en estudio, cuándo la presentación de las ofertas puede hacerse en formato papel, toda vez que la tramitación de antecedentes contenidos en dicho soporte debe avenirse con lo dispuesto en el artículo 33 del decreto supremo N° 250/04 del Ministerio de Hacienda que establece que ello procede en forma excepcional, únicamente, cuando concurra alguna de las causales contempladas en el artículo 62 del reglamento citado; lo que debe justificarse o ratificarse en cada oportunidad.
- f) No corresponde lo estipulado en el punto 14.2 de las bases en análisis que señala que "...el oferente está obligado a presentar su oferta en ambas modalidades y en forma paralela, de lo contrario quedará automáticamente



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

fuera de bases...”, toda vez que dicha disposición no se ajusta a lo prescrito en el artículo 62 del citado texto reglamentario.

- g) Igualmente, debe objetarse el punto 15.2, que dispone que “...la apertura de la oferta electrónica a través del portal chilecompra.cl. se realizará posterior a la apertura de la oferta celebrada en acto público...”, ya que ello procedería únicamente cuando esté presente una de las causales de excepción contempladas en el artículo 62 precedentemente citado.
- h) Por otra parte, no se explicitan las circunstancias en las cuales procederá declarar desierta la licitación o inadmisibles las ofertas, acorde lo señalado en el artículo 9° de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios.
- i) En el artículo N° 21, debe eliminarse el párrafo referente al envío de los antecedentes de la adjudicación a toma de conocimiento por esta Contraloría Regional, y las demás actuaciones de este Organismo que se señalan en el mismo, por cuanto conforme con lo dispuesto en el oficio N° 7.251, de 2008, de este Órgano Contralor, se instruyó a las municipalidades a mantener en sus dependencias una carpeta para cada contrato de ejecución de obras que celebre, a fin de que sea revisado por personal especializado de esta Entidad Fiscalizadora, sin que sea necesaria la remisión de los actos administrativos correspondientes a esta Entidad Superior de Control, dejando sin efecto los oficios circulares Nros. 40.506, de 1995; 25.379, 1982; 625, de 1980 y 64.230, de 1978, todos de esta Contraloría General.
- j) En los artículos Nros. 26,27, 28, y 30, de las bases, referentes a las garantías, se omite establecer que éstas deberán cumplir, en cada caso, con las características que señalan los artículos 31, y 68 al 73, del decreto supremo N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda, debiendo en particular definirse las características de la garantía de “correcta ejecución”, que se establece en el artículo 29 de las bases en análisis. .
- k) No se señala que la garantía de fiel cumplimiento del contrato debe asegurar además, el pago de las obligaciones laborales y sociales de los trabajadores de la empresa contratante, acorde con lo dispuesto en el artículo 11, inciso primero, de la ley N° 19.886, aspecto que debe mencionarse expresamente en las bases de licitación. (Dictámenes Nros. 32.746 y 17.995 de 2009)
- l) En el artículo N° 30, es también conveniente establecer que el anticipo debe quedar totalmente amortizado en el penúltimo estado de pago.
- m) En el Título XI, “Modificaciones al Contrato”, se omite indicar las causales y el procedimiento a seguir en cada caso, para determinar la procedencia y formalizar las modificaciones que se introduzcan al contrato.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

- n) En el artículo N° 49, no se estipula que al término de las obras el original del libro de obra debe quedar en poder de la Dirección de Obras Municipales, conforme se dispone en el artículo 18 del decreto con fuerza de ley N° 458 de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones y en el artículo 1.2.7 de su Ordenanza.
- o) En el artículo N° 55, se omite precisar que la normativa vigente se refiere en lo principal al capítulo 5, Señalización Transitoria y Medidas de Seguridad para Trabajos en la Vía, del Manual de Señalización de Tránsito, aprobado mediante el decreto N° 150/2000, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Subsecretaría de Transportes.
- p) No se ha consignado en el Título X, "Forma de pago", lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 4° de la ley N° 19.866, relacionado con la existencia por parte del contratista de anteriores obligaciones laborales o previsionales insolutas.
- q) En el artículo 77, no se consigna la formalización de la designación de la comisión receptora.
- r) En el artículo 79, sería recomendable añadir después de "si las obras adolecen de defectos reparables", la expresión: "que no impidan la explotación y uso inmediato de las obras".
- s) En el artículo 81, sería recomendable añadir entre las verificaciones la posible aparición de vicios ocultos.
- t) En el Título XVII, Término anticipado del contrato, no se establecen los procedimientos a seguir en caso de paralizar la obra o de término anticipado del contrato, en las instancias que señala.
- u) En el artículo 83, letra a), no resulta procedente estipular que, en caso de que se ponga término anticipado al contrato por causas imputables al municipio, que se paguen al contratista gastos generales correspondientes al tiempo transcurrido, toda vez que el porcentaje y pago de dichos gastos ya está incluido en el precio de las obras que proceda pagar. Igualmente, no se contempla en la letra b) que, el incumplimiento por parte de la empresa contratada de las obligaciones a que hace mención el inciso segundo del artículo 4° de la ley N° 19.886, dará derecho a dar por terminado el contrato.
- v) No se ha considerado en las bases como causal de modificación o término anticipado, el incumplimiento grave de las obligaciones contraídas por el contratante y el estado de notoria insolvencia del contratante, a menos que se mejoren las cauciones entregadas o las existentes sean suficientes para



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

garantizar el cumplimiento del contrato, conforme lo dispone el artículo 77 del decreto N° 250 de 2004, antes citado.

- w) No se han especificado las situaciones constitutivas de incumplimiento de las órdenes de la inspección y otras causales indicadas en las bases generales que darían lugar al término anticipado del contrato, en consideración al principio de certeza y seguridad jurídica.
- x) En el artículo 86, se sugiere añadir después de "...subcontratar hasta en un 35 % del monto del contrato las obras...", la expresión "...que se identificarán en las bases especiales".
- y) En el artículo 87, la mención al registro de contratistas debe entenderse al registro electrónico oficial de contratistas de la administración, a cargo de la Dirección de Compras y Contratación Pública, que establece el artículo 16 de la ley N° 19.886, en tanto las municipalidades no cuenten con otro registro oficial y público, regulado por decreto supremo expedido por el ministerio del interior, en las condiciones que establece el artículo 82 del decreto N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda.

De lo expuesto, este Órgano de Control, concluye que, las bases administrativas generales de los contratos de la muestra, no se confeccionaron acorde con lo establecido en la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y en el decreto supremo N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda.

II.- Observaciones particulares..

- 1. Obra: Construcción media luna, Comuna de San Fabián
Contratista: Fernando Chandía y Cía. Ltda.
Monto: M\$ 19.863

1.1 Aspectos administrativos particulares.

1.1.1 Bases administrativas especiales.

Del examen efectuado por esta Contraloría Regional a las bases administrativas especiales que norman este contrato, se formulan las siguientes observaciones: (Anexo 71)

- a) No corresponde consignar en el artículo 5° que pueden participar en la licitación las personas registradas en el sistema electrónico de compras y



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

contratación pública; condición que sólo es exigible en la instancia de firmar el contrato, según lo dispone el inciso cuarto del artículo 16 de la ley N° 19.886, Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

- b) No se precisa en el artículo 9° de las bases en examen cuándo la presentación de las ofertas puede hacerse en formato papel, toda vez que la tramitación de antecedentes contenidos en soporte papel debe avenirse con lo dispuesto en el artículo 33 del decreto supremo N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda, que establece que procede en forma excepcional únicamente cuando concurra de alguna de las causales contempladas en el artículo 62 del reglamento ya citado.
- c) En el mismo artículo no corresponde consignar la expresión “Aquel proponente que no cumpla con ambas modalidades quedará automáticamente fuera de bases.”; toda vez que ella no concuerda con lo prescrito en el artículo 62 del citado texto reglamentario.
- d) La expresión del punto 9.2, que señala que “...la apertura electrónica podrá efectuarse antes de la fecha y hora indicada en el calendario de licitación...”, contraviene lo dispuesto en el artículo 33 del reglamento ya citado.
- e) La expresión que señala “...ella se realizará posteriormente a la apertura celebrada en acto público...”, procedería únicamente cuando concurra una de las causales de excepción contempladas en el artículo 62 anteriormente señalado.
- f) Lo establecido en el artículo 10, que señala que “La comisión de evaluación estará facultada para solicitar al consultor aclaraciones a la oferta, antecedentes comerciales, laborales, referencias y cualquier otro que estime relevante con motivo de realizar un mejor análisis de las propuestas, contraviene lo dispuesto en el artículo 40 del reglamento citado.
- g) En la cita precedente no corresponde el uso del término “Consultor” en lugar de “proponente”.
- h) En el artículo N° 16, se omite indicar todas las características que deben cumplir la garantía de seriedad de la oferta y de fiel cumplimiento del contrato, que se contemplan en el artículo 31 y 68, respectivamente, del decreto supremo 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda.
- i) En el anexo N° 2, “Formato Declaración de Aceptación de la Propuesta”, se omite consignar que el proponente declara haber visitado el terreno en que se emplazan las obras y conocer las características del mismo y del



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

subsuelo (cuando corresponda) y conocer sus condiciones de acceso y de abastecimiento.

- 1.1.2 En los documentos de licitación y en el portal mercado público, se denomina indistintamente a esta propuesta como “Construcción medialuna, Comuna de San Fabián” o “Construcción primera etapa medialuna, Comuna de San Fabián”.
- 1.1.3. No se ha acreditado la calidad de profesional competente del oferente adjudicado, conforme se requiere en los artículos 16 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y 1.1.2 de su Ordenanza General, respectivamente.
- 1.1.4. El valor neto de la oferta adjudicada fue de \$ 16.692.000, al que adicionado el 19 % de impuesto al valor agregado (IVA), determina un precio de \$ 19.863.480. Sin embargo, en la cláusula quinta del contrato correspondiente, los guarismos se transliteran, indicándose un precio de \$ 19.836.480, IVA incluido. (Anexo 6)
- 1.1.5. La municipalidad no solicitó a la institución bancaria emisora, la certificación de autenticidad del documento de garantía; obligación que se establece en el punto 8.4, del acápite VIII, del convenio de transferencia de recursos suscrito con fecha 25 de agosto de 2008, entre el Gobierno Regional de la Región del Bío Bío, y ese municipio.
- 1.1.6. El contrato, se firmó el 25 de agosto de 2008, y la municipalidad designó a un inspector técnico de la obra, el 1 de octubre de 2008, habiendo transcurrido 37 días desde su suscripción; posteriormente, el 20 de octubre del mismo año, dicho funcionario procedió a hacer entrega del terreno al contratista; transgrediendo con ello lo dispuesto en el artículo 13 de las bases administrativas especiales, que señala ésta debe efectuarse dentro de los 5 días hábiles siguientes a la firma del contrato. (Anexo 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15).
- 1.1.7 Lo anterior incidió en el cómputo de la fecha de término del plazo de ejecución, el que conforme lo establecen los artículos 7 y 32, de las bases especiales y de las generales, respectivamente, fue de 90 días corridos contados desde la firma del acta de entrega del terreno, lo que determinó como fecha de término, el 18 de enero de 2009.
- 1.1.9. En las circunstancias antedichas, el inspector técnico informó que, al 7 de octubre de 2008 la obra ya tenía un 50 % de avance, correspondiente a faenas que no contaron con inspección técnica. (Anexo 11)
- 1.1.10 Sobre lo anterior, el asesor jurídico del municipio, manifestó el 9 de octubre de 2008, no contar con ningún antecedente de la licitación de la media luna ni



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

del contrato suscrito con el consultor a quien se encargó el diseño. (Anexos 12 y 13)

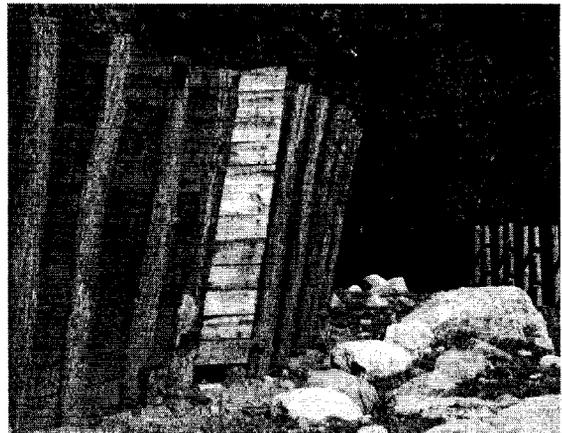
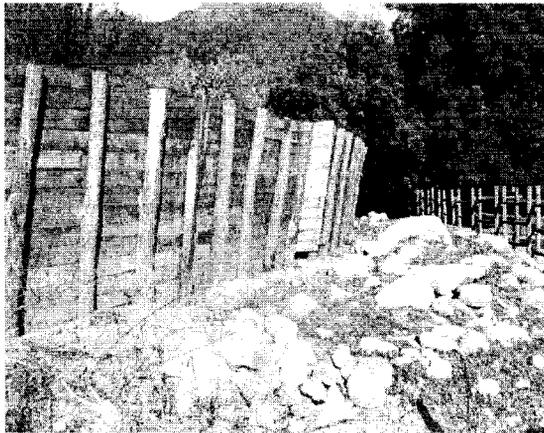
- 1.1.11 En el acta de entrega del terreno de fecha 20 de octubre de 2008, se indica que el decreto que aprobó el contrato es el número 665, del 19 de agosto de 2008, lo que es erróneo, toda vez que el decreto aprobatorio del contrato corresponde al número 704, del 28 de agosto de 2008. (Anexos 8 y 14)
- 1.1.12. La boleta de garantía de fiel cumplimiento del contrato inicial, tomada el 21 de agosto de 2008, tenía vigencia hasta el 19 de diciembre de 2008, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 16 de las bases especiales, que dispone que la vigencia mínima era igual al plazo contractual, aumentado en 60 días, o sea hasta el 19 de marzo de 2009, como mínimo. (Anexo 16)
- 1.1.13 Dicha boleta fue reemplazada por la boleta N° 49.856, emitida el 5 de enero de 2009, con vencimiento al 5 de marzo de 2009, la que tampoco cumple con la vigencia mínima exigida (Anexo 17)
- 1.1.14 La recepción de la obra fue solicitada el 13 de marzo de 2009, con posterioridad al vencimiento de la boleta garantía de fiel cumplimiento del contrato. (Anexo 18)
- 1.1.15. La comisión de recepción fue designada el 18 de marzo de 2009, efectuándose una recepción provisoria con observaciones el 26 de marzo del mismo año, en la que se señala que la fecha de término real de los trabajos fue el día 13 del mismo mes. (Anexos 19 y 20)
- 1.1.16 No hay constancia de que se haya extendido un acta de recepción sin observaciones, indicando el Director de Obras que, por ello no se ha exigido la boleta de garantía de correcta ejecución; a su vez el Secretario Municipal certifica que dicha recepción no se ha efectuado. (Anexos 21 y 22)

1.2 Aspectos técnicos particulares.

- 1.2.1. En la inspección efectuada a la medialuna, se constató que los polines de la estructura tienen un distanciamiento entre sí del orden de 1 metro y carecen de diagonales en las zonas de los atajaderos, no cumpliendo con lo definido en la memoria de cálculo existente que considera una estructura a materializar con polines inclinados de acacio seco de 5 pulgadas de diámetro espaciados a 0,70 m, e indica que estos elementos deben apuntalarse en los atajaderos con diagonales de igual sección y material, también a 0,70 m de distancia entre ellas. (Anexo 23)



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



1.2.2 El diseño no entrega antecedentes acerca de las dimensiones y materialidad de los elementos de madera de los corrales, manga, picadero y descargadero.



1.2.3 Se observó socavación en el punto de acceso del toril.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



En consecuencia, de las observaciones administrativas y técnica formuladas, este Órgano de Control, concluye lo siguiente:

- a) Las bases administrativas especiales de este contrato, no se confeccionaron acorde con lo establecido en la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y en el decreto supremo N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda.
- b) Se contravino lo establecido en los artículos 16 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y 1.1.2 de su Ordenanza.
- c) No se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 13 de las bases administrativas especiales.
- d) Existió una falta de acuciosidad en la elaboración y revisión de la documentación correspondiente a la licitación de la obra y asimismo de la atinente a la contratación de la misma.
- e) Hubo falta de acuciosidad y rigurosidad en el control del cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- f) La municipalidad no verificó la autenticidad de la garantía del contrato, no obstante exigirse en el punto 8.4, del acápite VIII, del convenio de transferencia de recursos suscrito entre el Gobierno Regional de la Región del Bío Bío, y la Municipalidad de San Fabián de Alico.
- g) Se contravino lo dispuesto en el artículo 16 de las bases especiales, al aceptar una boleta de garantía de fiel cumplimiento del contrato con vigencia inferior a la mínima requerida y, posteriormente, una vez vencida ésta, permitir su canje por otra que tampoco cumplía con dicha vigencia; permitiendo que el contrato



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

- permaneciese sin caución de fiel cumplimiento, por un período indefinido que sobrepasó la fecha de la visita de esta Contraloría Regional, toda vez que hasta esa ocasión, la recepción provisoria no había tenido lugar, no existía otra garantía de fiel cumplimiento, ni se había recibido la de buena ejecución; no cautelándose debidamente los intereses del municipio.
- h) El municipio no actuó con la debida oportunidad, eficiencia y eficacia y no ejerció el debido control, al permitir que los trabajos de la obra llegaran a un 50 % de avance sin que se hubieran inspeccionados.
 - i) La inspección de la obra permitió al contratista la colocación de polines de soporte de la enmaderación del círculo de la medialuna, con un mayor distanciamiento que el indicado en el proyecto, y no exigió la colocación de las diagonales en dichos soportes en las zonas de atajaderos, en circunstancias que es su deber el requerir al contratista el cumplimiento de todas las obligaciones que le impone el contrato.
 - j) El diseño con el que se contrataron las obras no define la geometría, ubicación, dimensiones ni materialidad de los elementos complementarios a la medialuna. Tampoco define una estructuración de soporte del piso de la medialuna ni el refuerzo de las zonas de mayor tráfico, como es la entrada al toril.
 - k) De los hechos expuestos precedentemente, se concluye que la Municipalidad de San Fabián de Alico, no ha actuado conforme lo requieren los principios de legalidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia y coordinación que la administración debe observar en sus actos, conforme lo establece el artículo 3° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

2. Obra: Construcción graderías media luna, Comuna de San Fabián
Contratista: Administración directa.
Monto: M\$ 17.700.

2.1 Aspectos administrativos particulares.

2.1.1 Inicialmente el municipio llamó a licitación pública y la adjudicó mediante el decreto alcaldicio N° 661 del 18 de agosto de 2008, el que posteriormente invalidó en razón de no haberse suscrito previamente un convenio de transferencia de recursos con el Gobierno Regional del Bío Bío, careciéndose entonces de disponibilidad presupuestaria. Dicho convenio se firmó el 25 de agosto de 2008, y fue aprobado por la resolución exenta N° 1.734, del 2 de octubre del mismo año; la obra se financió con recursos del FNDR, programa de emergencias. (Anexos 24, 25, y 26)



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

- 2.1.2 Se llamó nuevamente a licitación pública, la que se declaró desierta mediante el decreto alcaldicio N° 917, del 13 de noviembre de 2008, porque el único oferente que se presentó no cumplió con lo requerido en las bases administrativas. Lo anterior infringe lo dispuesto en el artículo 9° de la ley N° 19.886, toda vez que dicha oferta se debía declarar inadmisibles. (Anexo 27)
- 2.1.3. Posteriormente se llamó nuevamente a licitación pública, la que se declaró igualmente desierta porque el oferente no cumplía con las bases, por lo que también aplica la observación precedente. (Anexos 28 y 29)
- 2.1.4. Mediante la resolución exenta N° 615, del 20 de marzo de 2009, se aprobó una modificación al convenio de transferencia de recursos, incorporando la modalidad de administración directa, en la que se contempla que el proyecto respectivo debe ser aprobado por el Gobierno Regional de la Región del Bío Bío, aprobación que no consta en los antecedentes contenidos en la carpeta correspondiente a la obra, que se encuentra en poder del municipio. (Anexos 30 y 31)
- 2.1.5 Mediante el decreto alcaldicio N° 218, del 27 de marzo de 2009, se aprobó la ejecución de la obra por el sistema de administración directa, designándose como administrador al Director de Obras subrogante, sin que se contara con los proyectos de arquitectura e ingeniería, los que fueron posteriormente requeridos por el Director de Obras titular. (Anexo 32 y 33)
- 2.1.6 Luego, mediante el decreto alcaldicio N° 386, del 01 de septiembre de 2009, se aprobó nuevamente ejecutar por administración directa el proyecto, designándose esta vez como encargado al Director de Obras titular. (Anexo 34)
- 2.1.7 Mediante el informe N° 53, del 20 de agosto de 2009, el Director de Obras titular, como administrador de la ejecución directa, informa el estado en que se encuentra la obra, señalando que se contrató personal desde el 2 de mayo de 2009; habiéndose empezado los trabajos en terreno el 10 de junio del mismo año. Plantea además que, la obra se encuentra en etapa de fundaciones sin existir proyectos de arquitectura ni de ingeniería, lo que provocaría una paralización de los trabajos hasta contar con éstos, y que ya se había invertido un 41 % del monto total asignado sin que se vislumbrase un plazo de término definitivo, habiéndose contratado a 4 personas hasta el término de la obra, lo que generaba una disminución de recursos día a día. (Anexo 34.1 y 34.2)

Aspectos técnicos particulares.

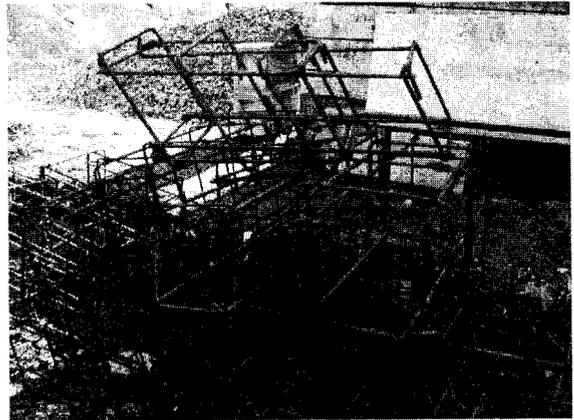
- 2.2.1 Se constató en la fiscalización en terreno que, las fundaciones de las graderías se encontraban en ejecución, sin contar con planos de diseños de arquitectura ni de estructura necesarios para su construcción, antecedentes que son



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

imprescindibles, toda vez que dichas graderías soportarán las cargas dinámicas del público asistente a los rodeos.

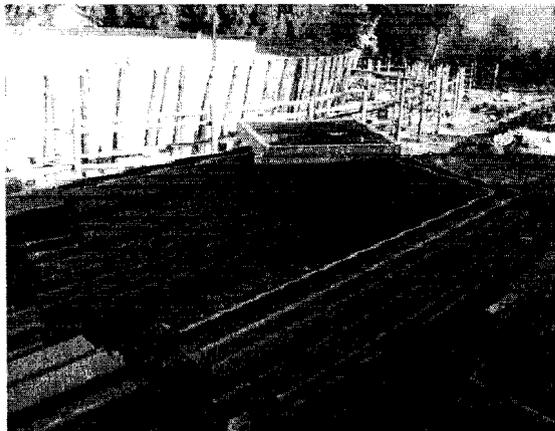
- 2.2.2 Sobre lo anterior, los únicos antecedentes allegados por funcionarios del municipio corresponden a un presupuesto y tres páginas tamaño oficio en los que se grafican bosquejos de un ingeniero civil, el primero de los cuales no concuerda con las características geométricas que debe tener la estructura debido a la topografía del terreno, faltando en el segundo detalles constructivos, y careciendo el tercer gráfico de dimensiones, cotas y firma. Tampoco se dispone de memoria de cálculo ni de otros detalles de dimensionamiento y constructivos. (Anexos 35, 36, 37 y 38)



- 2.2.3 Se constató en el terreno la presencia de estructuras metálicas que no guardan relación con la geometría que debe tener el proyecto y que según lo manifestado por el encargado de la obra, pertenecerían a un particular.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



En consecuencia, de las observaciones administrativas y técnica efectuadas a este contrato, este Órgano de Control, concluye lo siguiente:

- d) Existió una falta de acuciosidad en la elaboración y revisión de la documentación correspondiente a la obra; y al convocar a licitación sin contar con el debido financiamiento, antes de decidir ejecutarla por administración directa.
- e) No existe documentación de la obra, en el período comprendido entre el 27 de marzo de 2009 fecha en que se nominó al primer encargado de la obra que se ejecutó por administración directa, y el 01 de septiembre de 2009, en la que se designó al encargado actual.
- f) Hubo falta de acuciosidad y rigurosidad en el control de la administración directa, y no se actuó con la debida oportunidad, eficiencia y eficacia, al permitir que se gastase un 41 % de los recursos disponibles, teniendo la obra un avance físico casi nulo.
- g) Hubo falta de acuciosidad y rigurosidad y no se actuó con la debida oportunidad, eficiencia y eficacia, al permitir la aplicación de recursos a una obra que no contaba con proyectos de arquitectura ni de ingeniería; sólo existen bosquejos emanados de una consultoría, sin contar con mayores datos de ella.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

h) De lo expuesto precedentemente, se concluye que las actuaciones del municipio sobre las materias expuestas, no son consistentes con los principios de legalidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia y coordinación que la administración debe observar en sus actos, conforme establece el artículo 3° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

3. Obra: Construcción sede social Junta Vecinal Huallería.
Contratista: Pablo Burgos Correa.
Monto: M\$ 11.980.

3.1 Aspectos administrativos particulares.

- 3.1.1 Son aplicables al articulado de las bases administrativas especiales de este contrato, aquellas observaciones efectuadas a las bases administrativas especiales del contrato "Construcción media luna, Comuna de San Fabián", que guarden relación con lo que en éstas se norma. (Anexo 72).
- 3.1.2 En los documentos de la licitación y en el portal mercado público, se denomina indistintamente a esta licitación como "Construcción sede social Huallería", "Construcción sede social J. V. Huallería", "Construcción sede social Huallería de Pichinal" y "Construcción sede social de Pichinal".
- 3.1.3 No se ha acreditado la calidad de profesional competente del oferente adjudicado, conforme se requiere en los artículos 16 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y 1.1.2 de su Ordenanza General, respectivamente.
- 3.1.4 En la cláusula quinta del contrato respectivo, firmado el 28 de julio de 2008, se establece que rige desde esa fecha y durará 75 días contados desde que se firme el acta de entrega del terreno; plazo que corresponde al de ejecución de la construcción, según lo establece el inciso final de la cláusula cuarta. Al respecto se hace presente que la relación contractual entre las partes se extingue con la liquidación final del contrato, la que es posterior al término del plazo de ejecución de la obra.. (Anexo 39)
- 3.1.5 En la cláusula décima del contrato indicado, se señala que, como garantía de fiel cumplimiento, el contratista entrega un vale vista equivalente al 5 % de su monto total; sin embargo dicho instrumento aparece librado en fecha posterior, esto es el 7 de agosto de 2008, de lo que se infiere que el contrato permaneció 10 días sin caución. (Anexos 39 y 40)
- 3.1.6 La entrega del terreno se efectuó el 11 de agosto de 2008, en circunstancias que el contrato se firmó el 28 de julio del mismo año, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 13 de las bases administrativas especiales, que



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

establece que la entrega del terreno debe efectuarse dentro de los 5 días hábiles siguientes a la firma del contrato. (Anexo 41)

- 3.1.7. No obstante que la entrega del terreno se efectuó a entera conformidad del contratista, éste solicitó un aumento de plazo ese mismo día, debido a que un canal de riego incidía en la factibilidad y proyecto del sistema particular de disposición de aguas servidas. (Anexo 42)
- 3.1.8 Durante el desarrollo de la obra y respecto del permiso de edificación se sucedieron los hechos y situaciones que se reseñan en el anexo A.

Sobre dichos hechos y situaciones cabe señalar, en cuanto a la prohibición expresa a que se hace mención en la letra t) de dicho anexo, que ella se contiene en el inciso séptimo del artículo 1° del decreto ley N° 316 de 1980, del Ministerio de Agricultura, que establece taxativamente que, los predios resultantes de una subdivisión amparada en ese mismo artículo, quedan sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establecen los artículos 55 y 56 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; prohibición de la cual debe dejarse constancia en las escrituras públicas en que conste el título de la enajenación de dichos predios, según se establece en el inciso octavo de artículo citado.

- 3.1.9 El director de obras municipales, en la constancia de fecha 16 de septiembre de 2009, señala que, si bien el proyecto cuenta con el permiso de edificación N° 11, del 30 de abril de ese año, aún el propietario de la obra no ha requerido su recepción definitiva. (Anexo 70)

Al respecto cabe señalar que, entre los antecedentes entregados por el director de obras al fiscalizador, no constan las autorizaciones relativas al cambio de uso de suelo del predio en que se emplaza la sede social, la factibilidad del sistema particular de disposición de aguas servidas, ni la aprobación del proyecto correspondiente por el Servicio de Salud Ñuble, antecedentes que se deben exigir al solicitar el permiso de edificación.

- 3.1.9 La recepción provisoria de la obra sin observaciones, se efectuó el 10 de junio de 2009, registrándose en el acta de recepción que el contratista excedió en 3 días el plazo contractual; fue aprobada por el decreto alcaldicio N° 306, del 16 de junio de 2009, en el que consigna la composición de la comisión receptora. Al respecto, no hay constancia que el inspector de la obra haya informado la procedencia de efectuar la recepción y haya señalado la fecha de término real de la obra; tampoco concurre su firma en el acta de recepción. Lo anterior contraviene lo dispuesto en los artículos 76, 77 y 78 de las bases administrativas generales. (Anexos 67 y 68)
- 3.1.10 Con fecha 19 de junio de 2009, se entregan las llaves de la construcción a la presidente de la junta vecinal. (Anexo 69)



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

3.1.11 En la inspección practicada a la obra por esta Contraloría Regional, no obstante no haber moradores, se constató vestigios de uso. Dado lo anterior, se configuraría una infracción a lo dispuesto en el artículo 145 del decreto con fuerza de ley N° 458 de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, que dispone en su inciso primero que ninguna obra podrá ser habitada o destinada a uso alguno antes de su recepción definitiva parcial o total y da lugar a las sanciones y medidas que contempla el mismo artículo.

3.2 Aspectos técnicos particulares.

No hay observaciones a este respecto.

En consecuencia, de las observaciones administrativas y técnica efectuadas a este contrato, este Órgano de Control, concluye lo siguiente:

- a) Las bases administrativas no se confeccionaron acorde con lo establecido en la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y en el decreto supremo N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda.
- b) Se constata la falta de acuciosidad en la elaboración y revisión de la documentación atinente a la licitación de la obra, como también, de la del contrato respectivo.
- c) Se contravino lo establecido en los artículos 16 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y 1.1.2 de su Ordenanza.
- d) Se permitió que el contrato estuviese 10 días sin caucionar.
- e) Se contravino lo dispuesto en el artículo 13 de las bases administrativas especiales.
- f) Se otorgó el permiso de edificación de la construcción sin cumplir con el requisito de contar previamente con el cambio de uso de suelo.
- g) Se entregó la obra al uso, no obstante que, la Dirección de Obras Municipales no había cursado la recepción final; contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- h) El Municipio no actuó con la debida oportunidad, eficiencia y eficacia y no ejerció el debido control, al permitir que los trabajos de la obra llegasen a un 50 % de avance sin que se hayan inspeccionado.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Conclusiones:

El Alcalde de la Municipalidad de San Fabián de Alico deberá realizar lo siguiente:

- a) Instruir a quien corresponda, para que, en el futuro, en la confección de las bases administrativas generales y las especiales que utilice el municipio, así como en los procedimientos de licitación, se observen íntegramente las disposiciones de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios y las del decreto supremo N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.
- b) Instruir a quien corresponda, para que las obras que a futuro construya ese municipio cuenten oportunamente con los diseños y proyectos de arquitectura, estructuras y especialidades que definan inequívocamente los trabajos a realizar, y cuenten con un nivel de detalle acorde con la normativa vigente, que permita prever y resolver adecuadamente las situaciones constructivas que se presenten durante la concreción física de los mismos, y para que las responsabilidades de los profesionales competentes autores de los mismos, estén establecidas de manera formal.
- c) Instruir al Director de Obras Municipales, para que toda construcción que ejecute el municipio cumpla debida y oportunamente con las condiciones, permisos y recepciones que establecen la Ley General de Urbanismo y su Ordenanza.
- c) Instruir a los responsables de elaborar los antecedentes de licitación, para que en ellos se exija a los contratistas cumplir oportunamente con las inspecciones y recepciones técnicas de los Servicios competentes con relación a la obra, y presentar las acreditaciones que correspondan, previo a solicitar la recepción provisoria.
- d) Instruir a los inspectores de las obras, para que observen en su desempeño todas las obligaciones que le impone su función y exijan a los contratistas el cabal cumplimiento de los términos del contrato y de las normas chilenas oficiales que inciden en éste.
- e) Instruir a quienes corresponda, para que se exija que subsanen las observaciones y omisiones de carácter particular formuladas en el cuerpo del presente informe y, para que, a futuro, la inspección de las obras adopte un carácter preventivo con el objeto de evitar situaciones similares.
- f) Informar, con la debida documentación de soporte, acerca de los contratos de asesoría relacionados con las obras examinadas durante esta fiscalización.

2.- Asimismo, que el Alcalde de la Municipalidad de San Fabián de Alico deberá ordenar la instrucción de un sumario



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO BÍO
DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

administrativo a fin de establecer la eventual responsabilidad de los respectivos inspectores de los contratos examinados en el presente informe, así como de otros funcionarios que puedan resultar involucrados en los hechos observados, de cuyos resultados deberá informarse oportunamente a esta Contraloría Regional.

Sobre las medidas adoptadas para subsanar las observaciones formuladas, se deberán informar a esta Contraloría Regional dentro del plazo de 10 días, contados desde la recepción del presente informe.

Saluda atentamente a Ud.,


PATRICIA RODRIGUEZ PRANDEL
ABOGADO - JEFE
Departamento de Infraestructura y Regulación
Contraloría Regional del Bío Bío

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contraloría Regional del Bío Bío

