



# INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL

## Municipalidad de Antofagasta

Número de Informe: 872/2017  
27 de Noviembre de 2017







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

C.E. N° 1.418/2017  
REF. N°s 25.252/2017  
25.315/2017  
OAF. N° 2.828/2017

REMITE INFORME FINAL DE  
INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE  
INDICA.

ANTOFAGASTA, 005296 28 NOV 2017

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, el Informe Final N° 872, de 2017, de Investigación Especial, sobre la construcción de la obra "Habilitación parque Gran Avenida, Antofagasta".

Sobre el particular, corresponde que esa autoridad adopte las medidas pertinentes, e implemente las acciones que en cada caso se señalan, tendientes a subsanar las situaciones observadas. Dichos aspectos serán verificados en una próxima visita que practique en esa entidad, este Organismo de Control.

Saluda atentamente a Ud.;

MARCELO CORDOVA SEGURA  
Contralor Regional de Antofagasta  
Contraloría General de la República



28 NOV 2017

A LA SEÑORA  
ALCALDESA DE LA  
MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA  
PRESENTE

*Handwritten notes:*  
Karem Prop  
13.870.977 ✓







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

C.E. N° 1.419/2017  
REF. N°s 25.252/2017  
25.315/2017  
OAF. N° 2.828/2017

REMITE COPIA DE INFORME FINAL DE  
INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE  
INDICA.

ANTOFAGASTA, 005297 28 NOV 2017

Adjunto remito a Ud., una copia del Informe Final N° 872, de 2017, de Investigación Especial, sobre la construcción de la obra "Habilitación parque Gran Avenida, Antofagasta", con el 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 (10) días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.,



MARCELO CÓRDOVA SEGURA  
Contralor Regional de Antofagasta  
Contraloría General de la República

AL SEÑOR  
SECRETARIO MUNICIPAL DE LA  
MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA  
PRESENTE



MIGUEL GARCÉS RIVERA  
SECRETARIO MUNICIPAL (S)  
28 NOV 2017







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

C.E. N° 1.420/2017  
REF. N°s 25.252/2017  
25.315/2017  
OAF. N° 2.828/2017

REMITE COPIA DE INFORME FINAL DE  
INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE  
INDICA.

ANTOFAGASTA, 005298 28 NOV 2017

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, una copia del Informe Final N° 872, de 2017, de Investigación Especial, sobre la construcción de la obra "Habilitación parque Gran Avenida, Antofagasta".

Saluda atentamente a Ud.

MARCELO CÓRDOVA SEGURA  
Contralor Regional de Antofagasta  
Contraloría General de la República



*Receivido*  
2  
8301.437-7  
28/11/17

A LA SEÑORA  
DIRECTORA DE CONTROL DE LA  
MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA  
PRESENTE



José de San Martín 2972, Antofagasta -Fono2652100 - e-mail: antofagasta@contraloria.cl





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

C.E. N° 1.421/2017  
REF. N°s 25.252/2017  
25.315/2017  
OAF. N° 2.828/2017

REMITE COPIA DE INFORME FINAL DE  
INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE  
INDICA.

ANTOFAGASTA, N° **005299** 28 NOV 2017

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, una copia del Informe Final N° 872, de 2017, de Investigación Especial, sobre la construcción de la obra "Habilitación parque Gran Avenida, Antofagasta".

Saluda atentamente a Ud.,

MARCELO CÓRDOVA SEGURA  
Contralor Regional de Antofagasta  
Contraloría General de la República

A LA SEÑORA  
DORIS NAVARRO FIGUEROA  
MANUEL ANTONIO MATTA N° 3.243  
DORIS.NAVARROF@IMANTOF.CL  
PRESENTE

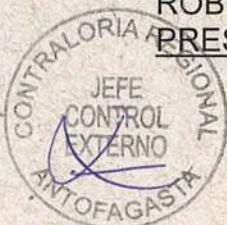
AL SEÑOR  
WILSON DÍAZ VÁSQUEZ  
ASEJ.JURIDICA@GMAIL.COM  
PRESENTE

AL SEÑOR  
LUIS AGUILERA VILLEGAS  
LUIS.AGUILERA1986@GMAIL.COM  
PRESENTE

AL SEÑOR  
IGNACIO POZO PIÑA  
IGNACIO.POZOP@IMANTOF.CL  
PRESENTE

AL SEÑOR  
CAMILO KONG PINEDA  
KONGCAMILO@GMAIL.COM  
PRESENTE

AL SEÑOR  
ROBERTO SOTO ALBALLAY  
ROBERTO.SOTOA@IMANTOF.CL  
PRESENTE







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

**Resumen Ejecutivo**

**Informe Final de Investigación Especial N° 872, de 2017**

**Municipalidad de Antofagasta**

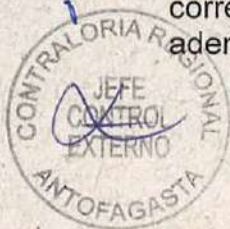
**Objetivo:** La Fiscalización tuvo por objeto investigar la calidad de la obra y el cumplimiento de las obligaciones del contrato denominado "Habilitación Parque Gran Avenida, Antofagasta" ejecutado por la Municipalidad de Antofagasta, verificando eventuales irregularidades en la falta de aprobación de los estados de pago y la exigencia de condiciones no previstas en el convenio.

**Preguntas de la Investigación:**

- ¿La municipalidad pagó oportunamente los avances de obra, de acuerdo con lo establecido en el contrato?
- ¿El municipio exigió la ejecución de los trabajos en condiciones que no fueron previstas en los documentos que regulan el contrato de obra?

**Principales Resultados:**

- Si bien se advirtió que el municipio presentó desfases en la tramitación del estado de pago N° 9, este fue finalmente erogado en favor de la empresa contratista. Asimismo, se constató que el estado de pago N° 10 no fue aprobado por la Inspección Técnica de Obras, atendido que el avance informado no se ajustó a lo real, de lo que se dejó constancia en el libro de obras del contrato, ajustándose la entidad edilicia a la normativa que regula dicha materia.
- En cuanto a las exigencias efectuadas por el municipio para la ejecución de los trabajos que no estaban contempladas en los pliegos de condiciones que rigieron el contrato de obra, se determinó que los antecedentes que los conforman contenían especificaciones sobre el particular. Así, teniendo presente la modalidad de contratación a suma alzada, las disposiciones del contrato, la omisión de consultas sobre discrepancias en la etapa de aclaratoria y la declaración suscrita por la empresa contratista, de haber estudiado y estar conforme con las condiciones generales de las bases administrativas, técnicas y aclaraciones, se debe desestimar esta parte de la presentación.
- Se comprobó que en el decreto alcaldicio N° 1.213, de 8 de septiembre de 2017, entre otras cosas, se dejó constancia sobre el abandono de la obra por parte del contratista y se dispuso la liquidación del contrato, identificándose un monto de \$ 213.391.589 por concepto de obras ejecutadas no pagadas, sin que se haya acreditado el efectivo término de las partidas contempladas en el cálculo respectivo. Sobre el particular, la autoridad comunal deberá informar documentadamente a esta Sede Regional, en el plazo de 30 días hábiles contado desde la entrega de este informe final, sobre la regularización de lo representado, debiendo determinar si corresponde reconocer el pago de obras ejecutadas por la suma de \$ 213.391.589, además de incluir en el balance final las obras extraordinarias y mayores obras







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

reconocidas por el municipio por la suma de \$ 71.541.725. Asimismo, deberá ordenar que las deficiencias constructivas verificadas en el punto 5 del acápite III, sean cuantificadas e incluidas en dicho cálculo final.



José de San Martín 2972, Antofagasta -Fono2652100 - e-mail: antofagasta@contraloria.cl





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N<sup>os</sup> 25.252/2017  
25.315/2017  
OAF. N<sup>o</sup> 2.828/2017

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN  
ESPECIAL N<sup>o</sup> 872, DE 2017, SOBRE LA  
CONSTRUCCIÓN DE LA OBRA  
"HABILITACIÓN PARQUE GRAN  
AVENIDA, ANTOFAGASTA".

ANTOFAGASTA, 27 NOV 2017

Se han recibido en esta Contraloría Regional dos (2) presentaciones de doña Doris Navarro Figueroa, y los señores Luis Aguilera Villegas, Ignacio Pozo Piña, Camilo Kong Pineda, Wilson Díaz Vásquez y Roberto Soto Albailay, concejales de la Municipalidad de Antofagasta, denunciando eventuales irregularidades en la ejecución del contrato denominado "Habilitación Parque Gran Avenida, Antofagasta" ejecutado por la citada entidad comunal.

En virtud de los hechos denunciados, este Organismo Fiscalizador inició una investigación especial sobre la referida materia, cuyos resultados constan en el presente informe final.

El equipo que ejecutó el trabajo estuvo integrado por doña Cinthia Ortiz Pérez y don César Alfonso Pereira Cereceda, fiscalizadora y supervisor, respectivamente.

### JUSTIFICACIÓN

El trabajo efectuado tuvo por finalidad atender el requerimiento formulado por los recurrentes, quienes manifestaron su preocupación por el proceso administrativo del proyecto, la calidad de la obra y el cumplimiento de las obligaciones del contrato, solicitando una revisión a la ejecución del mismo, lo que fue atendido acorde con las disposiciones contenidas en el inciso final del artículo 1<sup>o</sup> de la ley N<sup>o</sup> 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

Asimismo, a través de esta fiscalización, esta Contraloría Regional busca contribuir a la implementación y cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Agenda 2030, para la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y la prosperidad de toda la humanidad.

AL SEÑOR  
MARCELO CÓRDOVA SEGURA  
CONTRALOR REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
PRESENTE

José de San Martín 2972, Antofagasta -Fono2652100 - e-mail: antofagasta@contraloria.cl







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En tal sentido, esta revisión se enmarca en el ODS, N° 11, que persigue lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

### ANTECEDENTES DE LA PRESENTACIÓN

En sus presentaciones, los recurrentes solicitaron que se investigaran las eventuales irregularidades en la que pudiera verse involucrada la Municipalidad de Antofagasta respecto de la ejecución de la obra en comento. Además, requirieron analizar los motivos por los cuales no fueron pagados los estados de pago N°s 9 y 10, de los aludidos trabajos.

A su turno, hacen presente un eventual desconocimiento de mayores obras por parte de la Municipalidad de Antofagasta, lo cual estaría conduciendo a la empresa contratista directamente a una situación de insolvencia. Lo anterior, porque, según lo exponen, se habría requerido en las bases técnicas un espesor de 10 cm en las partidas de las calzadas de hormigón, y luego en la ejecución de la obra se exigió un espesor de 20 cm.

Cabe mencionar que, con carácter confidencial, mediante oficio N° 4.773, de 23 de octubre de 2017, fue puesto en conocimiento de la Alcaldesa de la Municipalidad de Antofagasta, el preinforme de observaciones N° 872, de igual anualidad, a fin de que formulara los alcances y precisiones que a su juicio procedieran.

Sobre el particular, la mencionada entidad edilicia no dio respuesta dentro de los plazos considerados para esos efectos, por lo que en consideración de lo dispuesto en los artículos 16 y 49 de la resolución N° 20, de 2015, de esta Entidad de Control, que fija Normas que Regulan las Auditorías Efectuadas por la Contraloría General de la República, se prescindió de la respuesta municipal para la emisión del presente documento.

### METODOLOGÍA

El trabajo se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, la mencionada resolución N° 20, de 2015, y los procedimientos de control dispuestos en la resolución exenta N° 1.485, de 1996, que Aprueba Normas de Control Interno, e incluyó, entre otros procedimientos, la revisión de actos administrativos, el examen de los expedientes digitales y físicos de los procesos de la licitación pública denunciada, la evaluación de las actividades de control interno ejecutadas por la entidad sobre la materia fiscalizada, la realización de entrevistas y una visita a terreno el día 15 de septiembre de 2017, en compañía de la inspección técnica de obra, ITO, a fin de constatar el estado actual de ejecución de los trabajos, entre otras pruebas que se estimaron apropiadas según las circunstancias.







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Cabe mencionar que las observaciones que la Contraloría General formula con ocasión de las fiscalizaciones que realiza se clasifican en diversas categorías, de acuerdo con su grado de complejidad. Al respecto, se entiende por altamente complejas (AC) o complejas (C), aquellas observaciones que, conforme a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias comprometidas, entre otros aspectos, son consideradas de especial relevancia por este Organismo Fiscalizador, mientras que son medianamente complejas (MC) o levemente complejas (LC), aquellas que causen un menor impacto en los criterios señalados anteriormente.

## ANÁLISIS

Como cuestión previa, resulta importante destacar que mediante el decreto alcaldicio N° 165, de 3 de febrero de 2016, se aprobó el convenio de aportes reembolsables, programa de inversión desarrollo de las ciudades, entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Antofagasta, SUBDERE, y la Municipalidad de Antofagasta.

Luego, por medio del decreto alcaldicio N°1.048, de 2016, dicho organismo comunal adjudicó la licitación pública ID 2430-18-LR16 a la Empresa Constructora Industrial Mario Reyes y Cía. Ltda., en adelante ECOMAR, por un monto de \$3.997.682.412, IVA incluido, financiado con aportes reembolsables dispuestos por la aludida Subsecretaría.

A continuación, a través del decreto alcaldicio N° 1.196, de 8 de agosto de 2016, la Alcaldesa de Antofagasta aprobó el contrato a suma alzada de ejecución de obra suscrito con la referida empresa adjudicataria, por el monto antes indicado y disponiendo para su materialización un plazo total de 365 días corridos contados desde el día hábil siguiente a la entrega de terreno.

Ahora bien, de conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente aplicable en la especie, se determinó lo siguiente:

### I. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

Sobre el particular, es útil destacar que conforme con la resolución exenta N° 1.485, de 1996, de este origen, que aprobó las normas de control interno aplicables por parte de los servicios públicos, las que por medio de la circular N° 37.556, de igual año, se hicieran de obligatoriedad para éstos, se estableció que el control interno es un instrumento de gestión que se utiliza para proporcionar una garantía razonable de que se cumplan los objetivos establecidos por la Dirección.

Por consiguiente, la responsabilidad en cuanto a la idoneidad y eficacia de la estructura de control interno incumbe a la Dirección. La jefatura superior de toda institución pública debe asegurar no solo el establecimiento de una estructura de control interno adecuada, sino también la







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

revisión y actualización de la misma para mantener su eficacia.

En ese contexto, es oportuno indicar que el control interno es un proceso integral efectuado por la máxima autoridad de la entidad y el personal, para enfrentarse a los riesgos y dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcancen los objetivos institucionales; la ética; eficiencia, eficacia y economicidad de las operaciones; el cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad, las leyes y regulaciones aplicables; y salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño al patrimonio de la entidad.

Precisado lo anterior, cabe indicar que se evaluó el cumplimiento de los parámetros exigidos en el dictamen N° 7.251, de 2008, de la Contraloría General, que impartió instrucciones a fin de mantener en las dependencias de los municipios una carpeta por cada contrato de obras que celebren, y que exige que dichas entidades comunales cuenten con una copia de los decretos alcaldicios en relación a los antecedentes previos al llamado a licitación, de la apertura de las propuestas, de la adjudicación, del desarrollo de faenas, aspectos financieros y de la terminación de la obra, entre otros.

Del resultado de esa evaluación -y como más adelante se detallará- se advirtió la falta de registros en el Libro de obras, lo que implica un riesgo de que hechos relevantes en la ejecución de los trabajos no sean consignados, contraponiéndose ello con lo establecido en el numeral 46 de la citada resolución N° 1.485, que señala que "la documentación sobre hechos significativos debe ser completa y exacta y facilitar el seguimiento de las transacciones o hechos (y de la información concerniente), antes, durante y después de su realización".

Considerando la falta de respuesta del municipio y que el hecho observado constituye una situación consolidada, corresponde mantener la presente observación, debiendo la jefatura edilicia ordenar que los funcionarios que ejercen la labor de inspección técnica de obras, en lo sucesivo, dejen registro en los libros de obras pertinentes, de las supervisiones, instrucciones y hechos relevantes constatados durante la ejecución de los trabajos, dejando constancia escrita de los incumplimientos y de las principales comunicaciones con las empresas ejecutoras de los proyectos.

## II. EXAMEN DE LA MATERIA INVESTIGADA

### 1. Estados de Pago

En su presentación, los recurrentes exponen que con fecha 23 de junio de 2017, se presentó aprobado por la Inspección Técnica de Obra, ITO, el estado de pago N° 9, respaldado con la orden de compra N° 2430-184-SE17, por un monto de \$192.303.779, y que a pesar de estar todo en orden para cursarlo se habría rechazado la factura N° 446, de ese año, aduciéndose para ello un supuesto incumplimiento con empresas subcontratadas, sin que se presentaran mayores antecedentes al respecto y obligando indirectamente a la







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

adjudicataria a pagar a tales empresas con las cuales no habría mantenido deudas pendientes.

Agregan que con fecha 28 de junio de igual anualidad se hizo entrega de los certificados laborales y previsionales de Marcia Athen Construcción EIRL (MAT) y Sociedad de Transportes Treverton Ltda., no obstante, no se habría materializado el pago.

Asimismo, denunciaron que con fecha 29 de junio de 2017, por medio de un correo electrónico dirigido a la ITO, se presentó para su aprobación el estado de pago N° 10, por un monto de \$159.167.182, dejando registro del acto en el libro de obras, situación que a la fecha de la denuncia no había sido respondida formalmente.

Como cuestión previa, resulta importante hacer presente que el artículo 24 de las bases administrativas que rigieron la convocatoria dispone que el pago se efectuará de acuerdo a estados de pagos por avance según programa de trabajo ofertado por el contratista, el cual previamente debe ser visado por la Unidad Técnica designada, detallando que los pagos serán por estados de avance y no como provisión.

Cabe señalar que el artículo 24.1.1 de dicho documento pormenoriza los antecedentes que se deben incluir al momento de cursar un respectivo cobro, siendo estos la carta de solicitud del estado de pago, la factura, la orden de compra generada del portal Mercado Público, el certificado de autorización de la Unidad Técnica y un certificado de antecedentes laborales y previsionales.

De las indagaciones practicadas se advirtió en el oficio N° 1.020, de 2017, de la Dirección de Asesoría Jurídica de esa entidad edilicia, que con fecha 28 de junio del año en curso, la empresa contratista solicitó la aprobación del estado de pago N° 9, acompañando los documentos requeridos en las bases administrativas para ello, no obstante, mediante el informe C.A N° 124, de 2017, de la Dirección de Obras Municipales (DOM), se indicó que no era posible dar curso a la tramitación del antes mencionado estado de pago debido a que los certificados de cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales daban cuenta de la existencia de obligaciones pendientes.

Luego, la citada Unidad Jurídica informó que habiendo revisado los documentos adjuntos para la tramitación del estado de pago en comento constató que la empresa acompañó la totalidad de ellos, a saber, los certificados de antecedentes laborales y previsionales, junto a los certificados de cumplimiento de obligaciones laborales emitidos por la Dirección del Trabajo hasta julio de 2017, determinando el cumplimiento de lo exigido para proceder al pago, y manifestando que a la Dirección de Obras Municipales lo que le correspondía era pronunciarse sobre el avance físico de los trabajos.







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Como puede advertirse de lo expuesto, la controversia se suscitó por la diferente opinión entre la DOM y la Unidad Jurídica en torno a si procedía o no cursar el pago con los certificados laborales acompañados por la empresa. Al respecto, esta Sede Regional verificó que mediante el decreto de pago N° 17005203, se aprobó el desembolso requerido, el cual fue efectuado a través del egreso N° 21004370, de 31 de julio de 2017, por lo cual esta parte de la presentación se entiende como solucionada.

Por otra parte, respecto del estado de pago N° 10, se constató en el Libro de Obras N° 2, folio 29, de fecha 10 de agosto de 2017, que este no fue aprobado por la ITO, ya que el porcentaje de avance informado no se ajustó a la realidad de la obra, señalando que dicha profesional revisó el estado de pago en terreno y constató que las partidas presentadas no se encontraban ejecutadas ni con los porcentajes indicados en el formato de la planilla del estado de pago presentado, por lo que corresponde desestimar la presentación en este aspecto, ya que la entidad edilicia se ajustó a la normativa que regula la materia, en lo específico, a lo establecido en el señalado artículo 24 de las bases administrativas.

## 2. Cumplimiento del pliego contractual

En su denuncia los recurrentes precisan que acorde a las bases técnicas la contratista habría ofertado un pavimento de 10 cm de espesor y que durante el cumplimiento del presente contrato la Municipalidad exigió a la empresa un pavimento de 20 cm.

En el mismo tenor, manifestaron que el ítem de canaletas de aguas lluvias no aparece en el presupuesto ni tampoco en las aludidas bases técnicas, sino únicamente en dos de los planos de la licitación que son totalmente diferentes al proyecto definitivo aprobado por el Servicio de Vivienda y Urbanización de Antofagasta, en adelante SERVIU.

Ahora bien, de manera previa, es importante hacer presente que la modalidad de contratación de la obra fue a suma alzada, estableciéndose en el artículo 9.3 de las bases administrativas generales, entre otras particularidades, que ese sistema contractual implica que la municipalidad indica la cantidad, calidad y tipo de obras a ejecutar, aporta las especificaciones técnicas y planos, cuando no son solicitados en la propuesta, y las cubicaciones y precios unitarios y/o sus variaciones son indicados por el contratista en su oferta.

Sobre la materia, se evidenció que con fecha 13 de abril de 2016 fue registrado en el portal de Mercado Público el documento denominado PIV032-DG&DM-PL01\_PL02\_Rc, que contiene los planos de planta general de diseño geométrico y detalles, dentro del cual se aprecia en el Corte 1-1 el detalle de espesor de pavimento correspondiente a 20 cm. para la calzada del proyecto y que además muestra la longitud y ubicación del dren de aguas lluvias, ambos aspectos cuestionados por el contratista en las comunicaciones acompañadas a las presentaciones.







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Enseguida, el párrafo quinto introductorio de las bases técnicas dispuestas para la presente licitación, fijan -en lo que interesa- que la empresa contratista debía revisar la concordancia entre la información de los planos con las especificaciones técnicas, a fin de consultar e informar oportunamente las dudas y discrepancias que se pudieran producir, ya que todos los antecedentes técnicos entregados se consideran complementarios, por lo que cualquier diferencia o discrepancia que exista entre ellos, serán resueltas (sin discusión, ni mayor costo para el mandante) bajo un criterio lógico y adecuado a dichos antecedentes, por el proyectista de la especialidad correspondiente, en conjunto, necesariamente, con el Arquitecto Proyectista, sin embargo los únicos antecedentes que prevalecerán sobre el proyecto, serán las aclaratorias.

Por su parte, las Bases Administrativas disponen en su numeral 1, sobre Interpretación de las Bases, el orden de prelación a seguir, que se encuentra dado en primer lugar por las aclaraciones y respuestas a las consultas, planos, las bases administrativas, bases técnicas y anexos, para luego continuar con la oferta presentada y el contrato.

En este contexto, revisadas las aclaratorias de la propuesta, no se observaron preguntas formuladas por las empresas oferentes entre las cuales se encontraba la contratista ECOMAR, respecto del espesor de calzadas ni materialidad del dren de drenaje en cuestión.

Además, se advierte que la referida empresa acompañó debidamente suscrito a su oferta el anexo N° 2, Declaración Jurada Simple, por medio del cual declaró haber estudiado y estar conforme con las condiciones generales de las bases administrativas, técnicas y aclaraciones.

Por lo expuesto, teniendo presente la modalidad de contratación, las disposiciones del pliego contractual, la omisión de consultas sobre discrepancias en la etapa de aclaratoria y la declaración suscrita por la empresa contratista, se entiende que no existe irregularidad en el actuar de la Municipalidad.

### III. OTRAS OBSERVACIONES

#### 1. Omisión de procedimiento para modificaciones

En su presentación, los recurrentes manifestaron que la Municipalidad de Antofagasta desconoció mayores obras del proyecto Habilitación Parque Gran Avenida, las cuales fueron solicitadas en primera instancia por la empresa contratista a través de una carta de 20 de octubre de 2016, en la cual se dejó constancia de una reunión sostenida el 14 de septiembre del mismo año, entre el SERVIU, la ITO y la empresa ECOMAR, donde se incorporaron antecedentes y se establecieron varios acuerdos. Señalan, además, que posteriormente se le solicitó un pronunciamiento a la Municipalidad en reiteradas ocasiones para continuar con el normal desarrollo del proyecto, sin haber obtenido una respuesta formal.







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En lo pertinente, se comprobó que el contratista ingresó una carta el día 24 del mismo mes en la secretaría de la DOM, solicitando aumentos y disminuciones al proyecto, los cuales ascendieron a la suma de \$450.728.380, sin que conste una respuesta a la misiva.

Sobre la materia, se advierte una vulneración al procedimiento establecido tanto en el numeral 20.16 de las bases administrativas, como asimismo de la cláusula quinta del contrato suscrito, donde se indica que "Se podrán realizar modificaciones al contrato, por caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobadas y expresamente autorizadas por la señora Alcaldesa de la comuna, previo informe de la unidad técnica" mediante decreto alcaldicio, toda vez que no consta la emisión de un pronunciamiento de la referida unidad técnica a través de un informe técnico, ni el perfeccionamiento del acto administrativo pertinente.

Por otra parte, se comprobó que con fecha 3 de mayo del año en curso, la empresa constructora emitió otra comunicación solicitando aumentos, disminuciones, obras extraordinarias y un aumento de plazo por 120 días corridos, basados en la revalidación del proyecto de pavimentación, cambio de materialidad de la calzada, cambio de espesores en aceras, cambio de materialidad en estacionamiento, adicionales al proyecto de pavimentación, excavación en roca para el sector del skatepark, disminución de obras para eje Irrarázabal y la modificación del proyecto eléctrico.

Al respecto, se evidenció la confección del informe técnico N° 1, de 15 de junio de este año, emitido por la DOM, en respuesta a las solicitudes planteadas por ECOMAR, mediante el cual fueron analizadas cada una de las peticiones del contratista, siendo mayoritariamente desestimadas las modificaciones, por cuanto los espesores de las calzadas se encontraban descritos en los planos adjuntos en el portal de Mercado Público para su licitación, procediendo dicha unidad a efectuar un análisis técnico y financiero de acuerdo a las obras del contrato que se ven involucradas como obras extraordinarias y las mayores obras no contempladas en el mismo, lo que significó una variación del monto contratado equivalente a \$ 71.541.725.

Es dable consignar que con fecha 10 de julio de la presente anualidad, mediante el oficio N° 1.212, la autoridad comunal solicitó la aprobación de mayores recursos para la ejecución del proyecto al Jefe de la División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, requerimiento que a la fecha del término anticipado del contrato, esto es, el 11 de agosto de 2017, no tuvo respuesta por parte de la señalada jefatura.

Al respecto, corresponde mantener la observación formulada en este numeral, haciendo presente que la entidad edilicia debe dar respuesta formal y oportuna a las comunicaciones efectuadas por terceros, teniendo presente el principio de celeridad consagrado en el artículo 7° de la ley N°19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, conforme al cual las







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

autoridades y funcionarios deben actuar por propia iniciativa en la prosecución del procedimiento de que se trate, haciendo expeditos los trámites y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión (aplica criterio contenido en el dictamen N° 46.139, de 2014, de este Organismo Contralor).

2. Liquidación contable

De los antecedentes aportados por el municipio se observó que mediante el informe C.A. N° 145, de 18 de agosto del presente año, el DOM hizo presente a la Alcaldesa de Antofagasta el estado técnico y administrativo de la obra en la especie, indicando que el incumplimiento de contrato por parte del constructor, el abandono de la obra y los atrasos injustificados ameritaban la liquidación de dicho convenio.

En dicho informe se solicitó a la entidad edilicia hacer efectiva la boleta de garantía por concepto de fiel cumplimiento, por un monto de \$199.884.121, y la aplicación de una multa equivalente a \$6.596.172, IVA incluido, acorde a lo previsto en el artículo 23.2 de las bases administrativas, debido a un incumplimiento de instrucciones.

En lo sustancial, es dable señalar que el artículo 21.2 de las bases administrativas que regularon el contrato de obra, sobre término anticipado del mismo, indica que la municipalidad podrá poner término administrativamente en forma anticipada y sin forma de juicio, haciéndose efectiva la garantía de fiel cumplimiento del contrato y correcta ejecución de las obras si el contratista fuere declarado en quiebra o incurriere en insolvencia, a menos que mejoren las cauciones entregadas o las existentes sean suficientes para garantizar el cumplimiento del contrato.

Al respecto, se advirtió que en el decreto alcaldicio N° 1.213, de 8 de septiembre de 2017, entre otras cosas, se dejó constancia sobre el abandono de la obra por parte del contratista y se dispuso la liquidación del contrato, identificándose un monto de \$ 213.391.589 por concepto de obras ejecutadas no pagadas al contratista, dejando un saldo a favor del municipio disponible para el término de los trabajos de \$ 1.158.711.851, cifra que no es coincidente con lo señalado en el referido informe N° 145, de la DOM, ni con el análisis realizado por esta Sede Regional, que determinan que el saldo disponible alcanza a \$ 1.710.175.929, toda vez que se advierte la intención de reconocer el pago de obras que no han sido debidamente acreditadas por la ITO como efectivamente ejecutadas.

Por lo anteriormente expuesto, corresponde mantener la presente observación, debiendo la autoridad comunal informar documentadamente a esta Sede Regional, en el plazo de 30 días hábiles, contado desde la entrega de este informe final, sobre la regularización de lo representado, debiendo determinar si corresponde reconocer el pago de obras ejecutadas por la suma de \$ 213.391.589, además de contemplar en el balance final practicado aquellas obras extraordinarias y mayores obras mencionadas en el numeral anterior,







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

por la suma de \$ 71.541.725, lo cual será oportunamente analizado por esta Entidad de Control.

3. Entrega de terreno

Al respecto, es importante mencionar que el artículo 10.3 de las bases administrativas consignó que la entrega de terreno sería dentro de 5 días corridos contados desde la fecha del decreto alcaldicio que aprobara el contrato, lo que no se cumplió, dado que el acto administrativo que aprobó el contrato fue dictado el 8 de agosto de 2016, mientras que la entrega de terreno tuvo lugar el 17 de agosto de igual anualidad, es decir, 9 días posteriores a lo estipulado, vulnerándose con ello el artículo 10 de la ley N° 19.886, de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, que prescribe que los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción, de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas y técnicas que la regulen.

La observación formulada en este apartado debe mantenerse, correspondiendo que en lo sucesivo el municipio dé cumplimiento a las condiciones y formas previstas por él mismo en los pliegos de condiciones que rigen la ejecución de los contratos de obra.

4. Subcontratación

De la revisión practicada a los antecedentes aportados por la Municipalidad de Antofagasta se advirtió documentación referente a subcontrataciones en el proyecto adjudicado por la empresa contratista ECOMAR, específicamente para las especialidades de enfierradura, instalación de baldosas, proyecto eléctrico, pavimento estampado, instalación de faenas, proyecto de riego y paisajismo, construcción de skatepark y la confección y montaje de sombreaderos.

En este sentido, es menester indicar que en los folios 25 y 26, de fecha 28 de julio de 2017, contenidos en el Libro de Obras N° 2, la ITO dejó constancia de subcontratos autorizados para la ejecución del skatepark, las áreas verdes, proyecto eléctrico y pavimentos.

Luego, mediante declaración aportada a esta Contraloría Regional, la ITO manifestó que toda la obra se ejecutó con subcontratos de diferentes especialidades, debido a que el contratista no tenía personal especializado. Añadió que pidió los contratos y los revisó junto al contratista a fin de ver si estaban correctos de acuerdo a la especialidad, sin embargo, no recuerda haberlo dejado escrito o autorizado en el Libro de Obras. Agregó que las subcontrataciones comenzaron desde el inicio de los trabajos a fines de agosto de 2016 y se mantuvieron durante todo el trascurso de la obra.

Lo anterior constituye un incumplimiento a lo establecido en el artículo 25 de las bases administrativas que rigieron el proceso licitatorio y la ejecución del contrato, que establece expresamente que estará







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

prohibida la subcontratación de cualquiera de las partidas u otra atinente a la obra contratada, sin la autorización de la unidad técnica. Asimismo, constituye una vulneración al principio de estricta sujeción a las bases, consagrado en el referido artículo 10 de la nombrada ley N° 19.886.

Al respecto, corresponde mantener la presente observación, debiendo velar esta entidad, en lo sucesivo, por dar cumplimiento a las condiciones en que ha contratado la ejecución de obras, y dejar constancia escrita de las autorizaciones sobre subcontratación que la ITO entregue a las empresas ejecutoras, según lo indiquen las bases administrativas.

5. Deficiencias constructivas

En el marco de las validaciones en terreno realizadas por esta Sede Regional durante el día 15 de septiembre de 2017, se verificó la existencia de elementos correspondientes a las partidas de áreas verdes, eléctricas y pavimentación, con evidente deterioro atribuible al desgaste por utilización prematura.

Asimismo, se verificó el estado de abandono de las faenas por parte de la empresa contratista, que según se desprende de la carta ingresada el 11 de agosto del presente año, en la Oficina de Partes de la Municipalidad de Antofagasta, de las anotaciones en el folio N° 31 del libro de obras N°2 y del informe de liquidación de contrato, se materializó en esa fecha, verificándose únicamente la presencia de guardias de seguridad.

Además, se observó que la obra presentaba falencias constructivas en la ejecución de escaleras, líneas eléctricas sueltas, daño del cierre perimetral y en los elementos instalados de la partida de skatepark, atribuibles a la perpetración de actos vandálicos, así como también el hurto de las plantas más pequeñas, ausencia de base en los postes de iluminación, y la falta de pavimentación de la calzada de hormigón, como se detalla en el anexo fotográfico adjunto al presente informe final.

Debe indicarse que si bien el contrato fue suscrito en la modalidad de suma alzada, correspondiendo al contratista velar por la correcta ejecución de la obra y asegurar que los elementos instalados estén en perfectas condiciones al momento de solicitar la recepción de las faenas, al efectuarse el término anticipado del contrato, corresponde que las falencias detectadas sean resueltas por el siguiente contrato que finalice los trabajos.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario destacar que tanto el numeral 22.2, letra a), de las bases administrativas, como también la cláusula décimo quinta, letra a) del contrato, indican que dentro de las obligaciones de la ITO se encuentra la de velar por el fiel cumplimiento del pliego contractual, no obstante, no se ha dejado constancia de las situaciones descritas mediante anotaciones en el Libro de Obras u otra comunicación.







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Al respecto, procede mantener la presente observación, debiendo la jefatura comunal ordenar que las deficiencias constructivas verificadas sean cuantificadas e incluidas en la liquidación contable del contrato de obra, de lo cual deberá dar cuenta documentada a esta Sede Regional dentro del plazo de 30 días hábiles, contado desde la entrega del presente documento.

Sin perjuicio de lo anterior, la Alcaldesa deberá arbitrar las medidas necesarias a fin de, en lo sucesivo, los inspectores técnicos de obra consignen en los libros de obra pertinentes las observaciones que detecten, asociadas a las deficiencias técnicas o constructivas en la ejecución de los trabajos, con el objeto de que dichos respaldos sirvan de base para justificar aquellas partidas consideradas en los estados de pago respectivos y aquellas que no lo son, por no demostrar avance o por presentar problemas en su materialización, contribuyendo de esa forma al resguardo de los intereses y el patrimonio del municipio.

### CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, corresponde desestimar lo denunciado en relación con eventuales irregularidades en la falta de tramitación de los estados de pago y en la exigencia de condiciones no previstas en el contrato de obra, toda vez que el municipio se ajustó en dicha materia a las disposiciones que lo regularon, según se precisó en los puntos 1 y 2 del acápite II de este informe final.

Ahora bien, atendida la falta de respuesta al Preinforme de Observaciones por parte de la autoridad edilicia, se mantienen íntegramente todas las observaciones originalmente planteadas, y en dicho contexto, la jefatura comunal deberá adoptar las medidas que permitan regularizar lo representado, con apego a las normas legales y reglamentarias aplicables en la especie, entre las cuales se estima necesario considerar, a lo menos, las siguientes acciones:

1. De acuerdo con lo expuesto en el punto 2 del capítulo III, referente a la liquidación contable del contrato, la Alcaldesa de Antofagasta deberá informar documentadamente a esta Sede Regional, en el plazo de 30 días hábiles, contado desde la entrega de este informe final, sobre la regularización de la misma, debiendo determinar si corresponde reconocer el pago de obras ejecutadas por la suma de \$213.391.589, además de contemplar en el balance final practicado aquellas obras extraordinarias y mayores obras mencionadas en el punto 1 del referido capítulo, por la suma de \$ 71.541.725 (C)<sup>1</sup>.
2. En relación con lo anterior, esa autoridad edilicia deberá ordenar que las deficiencias constructivas verificadas en el punto 5 del acápite III, sean cuantificadas

<sup>1</sup> C: Observación Compleja.







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

e incluidas en la liquidación del contrato de obra, de lo cual deberá dar cuenta documentada a esta Sede Regional en el mismo plazo antes señalado (C)<sup>1</sup>.

3. Referente a la situación expuesta en el acápite I, el municipio deberá velar en lo sucesivo, para que los funcionarios que ejercen la labor de inspección técnica de dejen registro en los libros de obras pertinentes, de las supervisiones, instrucciones y hechos relevantes constatados durante la ejecución de los trabajos, dejando constancia escrita de los incumplimientos y de las principales comunicaciones con las empresas ejecutoras de los proyectos (MC)<sup>2</sup>.

4. Se hace necesario que la entidad edilicia dé respuesta formal y oportuna a las comunicaciones efectuadas por terceros, teniendo presente el principio de celeridad consagrado en el artículo 7° de la nombrada ley N°19.880, conforme a lo indicado en el punto 1 del acápite III de este informe final, referente a la omisión de procedimientos para modificaciones al contrato (MC)<sup>2</sup>.

5. En cuanto a lo descrito en los numerales 3 y 4 del apartado III, referente al incumplimiento de plazo en la entrega de terreno y la falta de autorización de subcontrataciones, esa entidad municipal deberá, en lo sucesivo, dar cumplimiento a las condiciones en que ha contratado la ejecución de obras y dejar constancia escrita de las autorizaciones sobre subcontratación que la ITO entregue a las empresas ejecutoras, según lo indiquen las bases administrativas (MC)<sup>2</sup>.

Finalmente, la autoridad edilicia deberá ordenar que se remita a esta Contraloría Regional el "Informe de Estado de Observaciones", de acuerdo al anexo N° 1, en un plazo máximo de 60 días hábiles, contado a partir del día siguiente de la notificación del presente documento, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos, los que será utilizados como insumo para las validaciones que se practicarán en la etapa de seguimiento.

Transcríbese a la Alcaldesa, al Secretario Municipal y a la Directora de Control, todos de la Municipalidad de Antofagasta, y a los recurrentes.

Saluda atentamente a Ud.,

C. Alfonso Pereira Cereceda  
Jefe de Control Externo (S)

<sup>2</sup> MC: Observación Medianamente Compleja





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO FOTOGRÁFICO

Visita Técnica 15 de septiembre de 2017



Imagen 1. Calzada sin avance.



Imagen 2. Calzada sin avance y cierre perimetral en malas condiciones.



Imagen 3. Postes eléctricos sin base.



Imagen 4. Poste eléctrico sin base, falta instalación de baldosas.







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



Imagen 5. Deterioro en instalaciones.



Imagen 6. Deterioro en instalaciones.

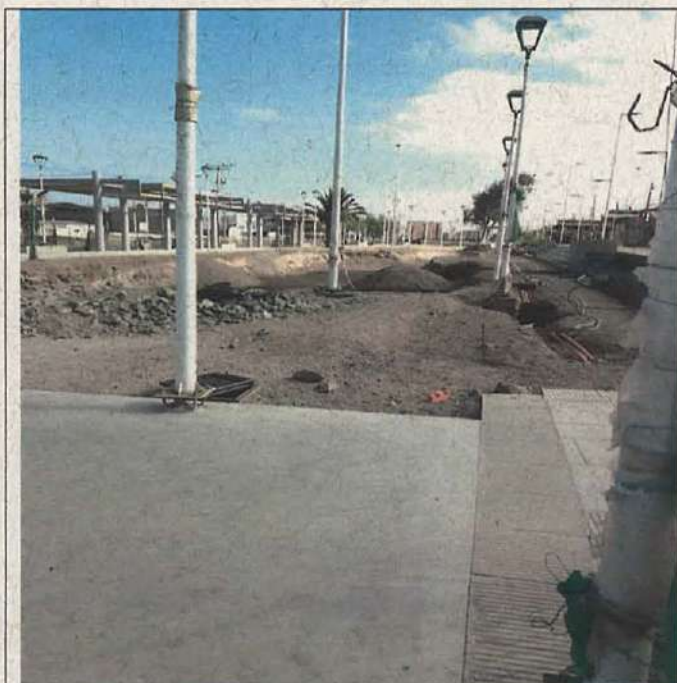


Imagen 7. Pavimentación incompleta.



Imagen 8. Cámaras eléctricas sin terminar y tuberías a la vista.







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



Imagen 9. Skatepark sin avance.

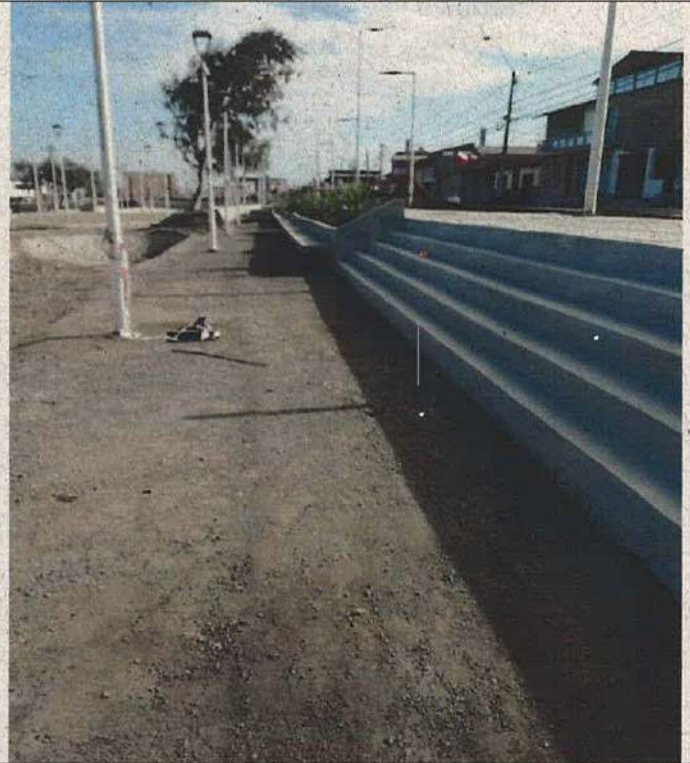
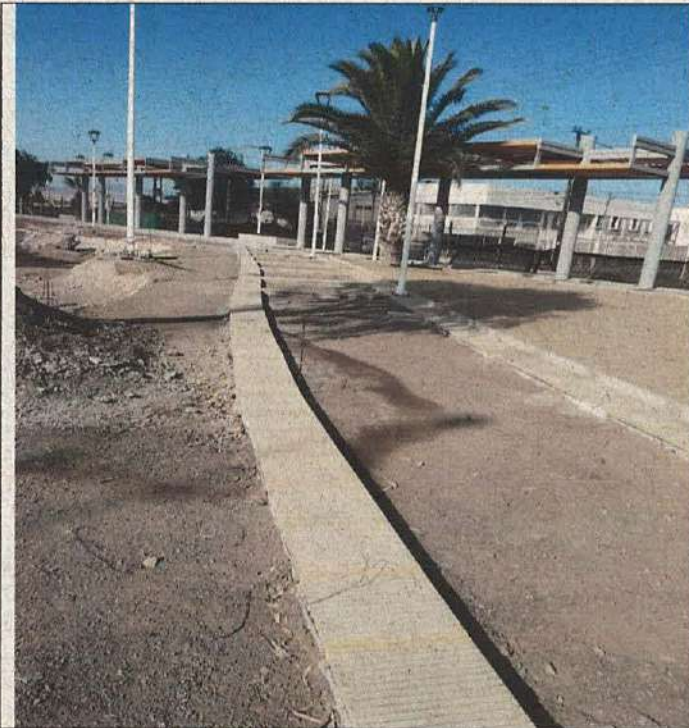
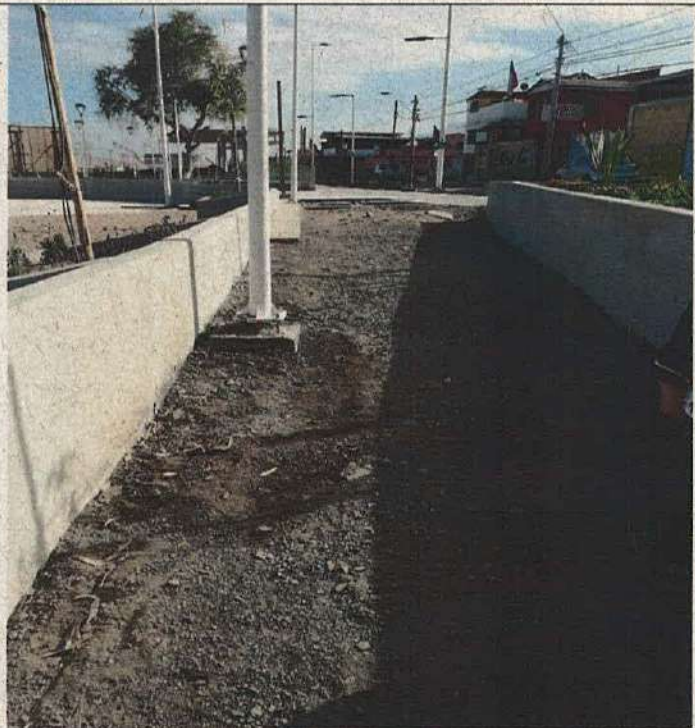


Imagen 10. Paseo sin baldosas.



Fotografía N°11. Falta de baldosas.



Fotografía N° 12. Falta de baldosas.







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



Fotografía N°13. Falta de instalación de baldosas y deterioro de las mismas.



Fotografía N°14. Detalle en base de sombreaderos.



Fotografía N°15. Paisajismo completo, falta de baldosas.



Fotografía N°16. Paisajismo.







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



Fotografía N°17. Sombreaderos terminados.



Fotografía N°18. Falta instalación de baldosas.







CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 1

Informe de Estado de Observaciones del Informe Final de Investigación Especial N° 872, de 2017.

| N° DE OBSERVACIÓN          | MATERIA DE LA OBSERVACIÓN                         | NIVEL DE COMPLEJIDAD    | REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA REGIONAL EN INFORME FINAL  | MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO | FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO | OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD |
|----------------------------|---|-------------------------|--|--|--|---|
| Numeral 2 y 5, Acápito III | Liquidación contable y Deficiencias constructivas | C: Observación Compleja | La jefatura edilicia deberá informar documentadamente a esta Sede Regional sobre la regularización de la liquidación contable del contrato, debiendo determinar si corresponde reconocer el pago de obras ejecutadas por la suma de \$213.391.589, contemplar en el balance final practicado aquellas obras extraordinarias y mayores obras mencionadas en el punto 1 del capítulo III, por la suma de \$71.541.725, y cuantificar las partidas que presenten deficiencias constructivas, a que se refiere el punto 5 del mismo acápite.<br>Plazo: 30 días contados desde la recepción de este documento |  |  |   |





