CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

UCE Nº 632/2017
REF Nºs 121.723/2017
122.793/2017
122.810/2017

REMITE COPIA DEL INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL Nº 687, DE 2017.

Municipalidad de Punta Arenas
OFICINA DE PARTES
25 OCT 2017
FOLIO:
10:55

Nº 3439

PUNTA ARENAS, 24 OCT. 2017

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe Final de Investigación Especial Nº 687, de 2017, debidamente aprobado, que contiene el resultado de la investigación sobre eventual retraso del proyecto "Construcción Energización Rural Sector Ruta 9 Sur, Punta Arenas".

Saluda atentamente a Ud.,

CÉSAR GONZÁLEZ CÁCERES
CONTRALOR REGIONAL
Magallanes y de la Antártica Chilena
Contraloría General de la República

A LA SEÑORA
DIRECTORA DE CONTROL (S)
DE LA MUNICIPALIDAD DE PUNTA ARENAS
PRESENTE

CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME
INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Gobierno Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena

Número de Informe: 687/2017
24 de octubre de 2017

Resumen Ejecutivo Informe de Investigación Especial N° 687, de 2017
Gobierno Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena

Objetivo: La fiscalización tuvo por finalidad investigar los hechos que han ocasionado el retraso en la entrega del proyecto denominado "Construcción Energización Rural Sector Ruta 9 Sur, Punta Arenas", código BIP N° 30133577-0, que aún se encuentra en ejecución, y que han provocado perjuicios a los beneficiarios.

Preguntas de la Fiscalización:

• ¿El Gobierno Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena y la Municipalidad de Punta Arenas realizaron los esfuerzos suficientes para hallar a los beneficiarios del proyecto, con sus recursos o mediante requerimientos a la empresa EDELMAG S.A.?

• ¿La Unidad Técnica, de la Municipalidad de Punta Arenas, exigió al contratista cabal cumplimiento del contrato en examen, conforme con su deber de velar por la correcta ejecución y el fiel cumplimiento del mismo, en materias de eventuales modificaciones de obra, de plazo y aplicación de multas al contratista?

Principales Resultados:

• Atendido que la Municipalidad de Punta Arenas no aclaró lo impugnado en el preinforme de observaciones, principalmente en lo relacionado con la objeción formulada sobre sanciones por incumplimiento de plazos y la falta de oportunidad de las acciones efectuadas por la Unidad Técnica para concretar dentro de los plazos el referido contrato, este Organismo de Control incoará un procedimiento disciplinario tendiente a determinar las eventuales responsabilidades administrativas derivadas de los hechos descritos.

• Se advirtió, que el GORE Magallanes, en lo relativo a la existencia de manuales internos, en particular, sobre control y supervisión en la ejecución administrativa, financiera y física de las iniciativas de inversión como la del contrato analizado; caución y cobro de boletas de garantía; y manuales de descripción de cargo, no cuenta con antecedentes, debiendo remitir a esta Contraloría Regional en un plazo de 60 días hábiles, contados desde la fecha de recepción del presente informe, un manual de procedimientos sobre el control y supervisión de iniciativas de inversión, totalmente terminado y debidamente formalizado, lo que será validado en la etapa de seguimiento.

• Se objetó que la designación de la Unidad Técnica no se condice con lo establecido en el artículo 24 letra f), de la ley N°18.695, por lo que el municipio deberá dar cumplimiento a lo prescrito en su ley orgánica, designando como Unidad Técnica a la Dirección de Obras Municipales cuando se ejecuten obras por parte de ese

CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

municipio, debiendo, además, remitir en el plazo de 60 días hábiles, la instrucción a que alude en su respuesta y que daría cumplimiento a la referida preceptiva.

- Se observó la falta de coordinación interna en la Municipalidad de Punta Arenas, y a su vez, entre esa entidad edilicia y el GORE Magallanes, debiendo adoptar las medidas que aseguren el cumplimiento del principio de coordinación previsto en los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575, tanto en los convenios como el llevado al efecto entre ambas entidades.

- Se observó que siendo el inspector técnico de la Secretaría Comunal de Planificación el encargado de supervisar el contrato, resulta improcedente que sea también responsable de su recepción, la duplicidad de funciones contraria a lo establecido en la resolución exenta N° 1.485 de 1996, de este Organismo de Fiscalización, por lo que es preciso que el municipio disponga las providencias necesarias para que lo objetado no se repita nuevamente.

- Dado que las últimas dos situaciones antes expuestas, se tratan de hechos consolidados, no susceptibles de ser regularizadas en esta oportunidad, corresponde al municipio dar cabal cumplimiento a lo consignado en el ordenamiento vigente, para que lo objetado no se reitere en lo sucesivo.

CONTRALORIA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

OAF N° 12.027/2017
REF Nos 121.723/2017
122.793/2017
122.810/2017
OVM

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 687, DE 2017, SOBRE EVENTUAL RETRASO DEL PROYECTO "CONSTRUCCIÓN ENERGIZACIÓN RURAL SECTOR RUTA 9 SUR, PUNTA ARENAS", EFECTUADO POR LA MUNICIPALIDAD DE PUNTA ARENAS.

PUNTA ARENAS, 24 OCT. 2017

JUSTIFICACIÓN

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional el alcalde de la Municipalidad de Punta Arenas, denunciando que el eventual retraso en el término del proyecto "Construcción Energización Rural Sector Ruta 9 Sur, Punta Arenas", sería producto de inconsistencias en las nóminas de beneficiaros del proyecto, las que se habrían obtenido sobre la base de gestiones y estudios previos efectuados por el Gobierno Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena, en adelante e indistintamente GORE Magallanes.

Por su parte, a través de esta investigación, esta Contraloría General 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.

En tal sentido, esta revisión se enmarca en los ODS, Nos 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles y 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

AL SEÑOR
CÉSAR GONZÁLEZ CÁCERES
CONTRALOR REGIONAL
DE MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA
PRESENTE

ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

En primer término, el solicitante pormenoriza los hechos que, desde el año 2013, habrían acontecido durante el desarrollo del proyecto Construcción de Energización Rural Sector Ruta 9 Sur, señalando en lo particular que este tendría su génesis en un estudio efectuado por profesionales del Programa de Electrificación Rural del GORE Magallanes, y que luego de la firma de un convenio mandato completo e irrevocable entre ese servicio y la Municipalidad de Punta Arenas, se concretaría su ejecución mediante una contratación por trato directo con la empresa EDELMAG S.A.

Así también, sostiene que el contrato de ejecución del referido proyecto no tendría la visación por parte de la Unidad Técnica -Secretaria Comunal de Planificación del municipio- ni de la Dirección Jurídica, y que a la fecha de su presentación, el 6 de junio de 2017, este aún no culminaría, luego de tres aumentos de plazo, que habrían determinado que este se extinguiría el 13 de abril del mismo año.

A su turno, agrega que para la consecución del objetivo, el inconveniente que existiría es la imposibilidad de contactar al total de beneficiarios del proyecto originalmente confeccionado por el GORE Magallanes y la entidad edilicia.

Cabe mencionar, que con carácter confidencial, a través de los oficios N°s 3.184 y 3.186, ambos de 26 de septiembre de 2017, fue puesto en conocimiento del alcalde de la Municipalidad de Punta Arenas, y del Intendente Regional, respectivamente, el preinforme de investigación especial N° 687, de 2017, con la finalidad que ambas entidades formularan los alcances y precisiones que a su juicio procedieran.

Las respuestas al citado preinforme, se concretaron por parte del GORE Magallanes mediante el oficio N° 1.145, 2017, y por la Municipalidad de Punta Arenas mediante oficio N° 1.700, de 2017, esta última ingresada el 20 de octubre de 2017, fuera del plazo otorgado que vencía el 18 de octubre de 2017. Ambos documentos fueron analizados y considerados para la elaboración del presente informe final.

METODOLOGÍA

El trabajo se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, y en la resolución N° 20, de 2015, que Fija Normas que Regulan las Auditorías efectuadas por la Contraloría General, y con los procedimientos de control interno aprobados mediante la resolución exenta N 1.485, de 1996, ambas de este Organismo de Control, e incluyó la solicitud de información, así como la recolección y verificación de antecedentes documentales y otras acciones que se estimaron necesarias en las circunstancias. Asimismo, se realizó un examen de cuentas conforme a los artículos 95 y siguientes de la referida ley N 10.336.

CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

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. En efecto, se entiende por Altamente complejas (AC) / Complejas (C), aquellas observaciones que, de conformidad a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia por la Contraloría General; en tanto, se clasifican como Medianamente complejas (MC) / Levemente complejas (LC), aquellas que tienen menor impacto en esos criterios.

El equipo que ejecutó el trabajo fue integrado por doña [redacted], como fiscalizadora, y don [redacted] como supervisor.

ANÁLISIS

Los antecedentes para el examen fueron proporcionados el 25 de agosto de 2017, por el GORE Magallanes, y respecto de la Municipalidad de Punta Arenas, puestos a disposición de esta Contraloría Regional, mediante oficios y correos electrónicos, siendo recibido el último de ellos con fecha 29 de agosto del presente año.

Sobre el particular, corresponde indicar que el 25 de diciembre de 2013, se firmó el convenio mandato completo e irrevocable entre el Gobierno Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena y la Municipalidad de Punta Arenas, para la ejecución del proyecto de inversión denominado "Construcción Energización Rural Sector Ruta 9 Sur, Punta Arenas", código BIP N° 30133577-0, por un total de $476.314.000, con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en adelante FNDR.

En este contexto, el artículo 1° de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, establece que el gobierno interior de cada región residirá en un intendente, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción, y su artículo 74, en armonía con el inciso segundo del artículo 115 de la Constitución Política, dispone que "el Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo".

Puntualizado lo anterior, es dable consignar que el artículo 16, inciso primero, de la ley N° 18.091, que establece Normas Complementarias de Incidencia Presupuestaria, de Personal y de Administración Financiera, dispone que "Los servicios, instituciones y empresas del sector público, centralizados o regionalizados, las Municipalidades, el Fondo Social y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que recurran obligada o voluntariamente a alguno de los organismos técnicos del Estado para el estudio, proyección, construcción y conservación de obras de cualquier naturaleza, no podrán encomendar a este la

atención financiera de la obra mediante la provisión de recursos, debiendo limitarse la acción del organismo a la supervisión técnica correspondiente ...".

A su turno, el inciso cuarto del mismo artículo prescribe que los referidos entes públicos "podrán alternativamente, encomendar a los organismos técnicos del Estado, por medio de un mandato completo e irrevocable, la licitación, adjudicación, celebración de los contratos y la ejecución de estudios, proyección, construcción y conservación de obras de cualquier naturaleza que hayan sido previamente identificadas" y que "El cumplimiento del mandato quedará sujeto a los procedimientos, normas técnicas y reglamentarias de que dispone el organismo mandatario para el desarrollo de sus propias actividades y el mandante se obligará a solventar, dentro del plazo de tres días hábiles, salvo casos especiales previamente acordados en el mandato, los estados de pago que le formule la entidad técnica".

En esos términos, consta que el referido convenio mandato se aprobó mediante la resolución exenta N° 803, de 23 de diciembre de 2013, del GORE Magallanes y a través del decreto alcaldicio N° 126, de 14 de enero de 2014, del municipio, lo que permitió que la entidad edilicia realizara la contratación directa de la ejecución de la iniciativa a través del decreto alcaldicio N° 3.670, de 9 de diciembre de 2015, con la empresa EDELMAG S.A.

Sobre la materia, cabe anotar que el contrato de 16 de diciembre de 2015, aprobado por el decreto alcaldicio N° 3.910, de 23 de igual mes y año, se inició el 4 de enero de 2016, según consta en la respectiva acta de entrega de terreno, fecha en que empezó a correr el plazo de 180 días corridos inicialmente convenido para terminar las obras.

Pues bien, mediante los decretos alcaldicios N°s 1.787 y 3.683, ambos de 2016, y 245, de 2017, de la corporación auditada, se aprobaron tres ampliaciones del plazo, quedando, en definitiva, como fecha de término el 13 de abril de 2017.

Al respecto, cabe consignar que el 11 de abril de 2017, a través de la carta EEMG N° 303/2017-G de la empresa contratista, se solicitó la recepción provisoria de las obras, lo que fue acogido por la Unidad Técnica, convocando a la comisión correspondiente, para que el 5 de mayo del presente año procediera a la revisión de los trabajos ejecutados y a la recepción requerida, actuación esta última que no se concretó, puesto que en el informe de esa data se advirtió la ejecución de solo 49 empalmes de un total de 103, los que además estaban incompletos.

A la fecha de cierre de la fiscalización en terreno, esto es el 28 de agosto de 2017, se constató que el contrato no tiene obras en desarrollo -Anexo N° 1 Fotografías-.

Finalmente, cabe hacer presente que con fecha 8 de septiembre de 2017, la Municipalidad de Punta Arenas procedió a cursar una multa a la empresa EDELMAG, a beneficio del GORE Magallanes, por el

concepto de atraso en la ejecución de las obras, equivalente a un monto de $83.354.950, aprobado por el decreto alcaldicio N° 2.300, de 2017.

RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

De conformidad con las indagaciones realizadas, antecedentes recopilados, datos obtenidos, y considerando la normativa legal vigente, se determinaron los hechos que se exponen a continuación:

I. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

En el ejercicio de su función fiscalizadora, esta Contraloría Regional evaluó y verificó la aplicación de las Normas de Control Interno establecidas en la citada resolución exenta N° 1.485, de 1996, de este origen, en cuanto a la revisión de la documentación e información proporcionada por el servicio respecto a la materia investigada, detectando las siguientes observaciones:

1. En lo que respecta a la ausencia de manuales internos

De la consulta efectuada al GORE Magallanes, en lo relacionado con la existencia de manuales internos, en lo específico, sobre control y supervisión en la ejecución administrativa, financiera y física de las iniciativas de inversión como la del contrato analizado; caución y cobro de boletas de garantía; y manuales de descripción de cargo, el servicio señala, mediante correos electrónicos de 18 y 21 de agosto del año en curso, que en base a lo informado por recursos humanos no hay manual de descripción de cargos, indicando que está comprometida su elaboración para el año 2018; que la Dirección de Administración y Finanzas tampoco cuenta con un procedimiento para la caución de boletas de garantía, y proporciona únicamente el oficio N° 157, de 2012 que informa sobre el acuerdo del Consejo Regional N°179, de 2012, que aprobó la estructura orgánica del GORE Magallanes.

Acerca de lo indicado, en cuanto a que el GORE Magallanes no ha establecido controles formales que den cuenta del estado de los contratos a que dan origen los convenios mandatos que suscribe con otras entidades de la Administración del Estado, cabe consignar que ello afecta en particular lo que acontece en la etapa de término de los proyectos, puesto que de no mediar tal situación, podría, entre otros aspectos, contar con información actualizada sobre el comportamiento de la obras, oportunidad en la que corresponde realizar las recepciones y liquidación de los contratos por parte de las unidades técnicas.

Es así que la ausencia de manuales de procedimientos internos es una debilidad de control a la luz de los establecido en los numerales; 39, letra e) "Vigilancia de los controles", de las Normas Específicas; y 44, letra a) "Documentación", de las Normas Específicas, del Capítulo III, de la resolución exenta N°1.485, de 1996, de este origen, que aprobó Normas de Control Interno de la Contraloría General, en cuanto a que la vigilancia de las operaciones deben asegurar que los controles internos contribuyan a la consecución de los

resultados pretendidos, además de que la institución debe tener pruebas escritas de sus procedimientos de control y de todos los aspectos pertinentes de las transacciones y hechos significativos.

Adicionalmente, lo expuesto no se ajusta a la norma específica de control interno, contenida en la letra b), de la referida resolución exenta N° 1.485, sobre "Registro oportuno y adecuado de las transacciones y hechos", que estipula que las transacciones y hechos importantes deben registrarse inmediatamente, lo cual es válido para todo el proceso o ciclo de vida de una transacción u operación, permitiendo así contar con información actualizada que le permita a la autoridad organizar y procesar información fiable, para la elaboración de informes, planes y estados financieros.

Finalmente, la falta de establecimiento de tales controles en la última etapa de los contratos, no proporciona una garantía razonable de que los recursos invertidos cumplieron con los objetivos planteados inicialmente, apartándose de esta forma de lo consignado en el numeral 19 de la resolución exenta N° 1.485, a que se ha venido haciendo mención, que prescribe que las estructuras de control interno deben proporcionar una garantía razonable de que se cumplan los objetivos generales.

En atención a que en su respuesta, el GORE Magallanes no emite un pronunciamiento ni adjunta documentación que permita subsanar lo advertido, corresponde mantener la observación, debiendo ese servicio remitir a esta Contraloría Regional un manual de procedimientos sobre el control y supervisión de iniciativas de inversión, totalmente terminado y debidamente formalizado, para lo cual cuenta con un plazo de 60 días hábiles, contados desde la fecha de recepción del presente informe, lo que será validado en la etapa de seguimiento.

2. Sobre la coordinación entre el GORE Magallanes y la Municipalidad de Puntas Arenas.

En lo que respecta a la iniciativa en cuestión, en relación con su origen y desarrollo, es menester indicar que de la documentación analizada, consta la falta de coordinación interna en la Municipalidad de Punta Arenas, y a su vez, entre esa entidad edilicia y el GORE Magallanes, puesto que con motivo de efectuar la primera modificación de contrato por aumento de plazo, el asesor jurídico del municipio advirtió que el contrato del proyecto no fue elaborado ni se derivó a la visación de esa unidad, ello de acuerdo a lo señalado en su correo electrónico de 10 de agosto de 2016.

Por otra parte, próximo al término del plazo contractual -13 de abril de 2017-, es el GORE Magallanes, como mandante, quien solicita a la Unidad Técnica que se le informe sobre la fecha de recepción provisoria de las obras, ello según correos electrónicos de 10, 12 y 24 de abril de 2017, respuesta que recién fue proporcionada por la Unidad Técnica, a través de correo electrónico de 4 de mayo del mismo año.

CONTRALORIA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Luego, el municipio requiere que el GORE Magallanes asista a una validación de los posibles beneficiarios en terreno, servicio que a través de correo electrónico de 6 de junio de 2017 responde que no le corresponde realizar tal función y que es labor de la Unidad Técnica, conforme lo establecido en la cláusula primera del convenio mandato, donde se encomienda en forma completa e irrevocable la licitación, adjudicación y celebración del contrato.

Asimismo, esa entidad edilicia consulta al GORE Magallanes, mediante oficio N° 1.072, de 12 de julio de 2017, respecto de proceder al término de contrato, a lo que a través del oficio N° 749, de 18 de igual mes y año, el servicio responde que no tiene atribuciones para resolver lo requerido.

En otro orden de ideas, el GORE Magallanes mantiene resguardadas dos boletas de garantía vigentes, una, por el fiel cumplimiento de contrato, y la otra, por la correcta ejecución de las obras. Por su parte, la inspección técnica indica, en su declaración de 25 de agosto de 2017, que no sabe el estado de las garantías y que no ha procedido un reemplazo de las cauciones sin la recepción provisoria.

Ahora bien, en su declaración de 25 de agosto de 2017, don [redacted] analista del GORE Magallanes señala que la inspección técnica no está siendo parte de la ejecución actual del contrato, que solo se ha coordinado con otros representantes del municipio la consecución del proyecto.

Situaciones como las descritas vulneran el principio de coordinación previsto en los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575, lo que implica la necesidad de establecer mecanismos de colaboración para concertar medios y esfuerzos, debiendo adoptarse las medidas que corresponda para la adecuada administración de los contratos, y para evitar dilaciones.

En lo referente a este punto, el GORE Magallanes señala que de acuerdo a documento denominado "Normas, Instrucciones y Procedimientos para el proceso de Inversión Pública", elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Hacienda, las entidades formuladoras y/o ejecutoras de dichas inversiones son responsables de la presentación y validación de todos los antecedentes administrativos y legales que permitan la materialización de la inversión, y que ese servicio no intervino en el proceso de validación de los usuarios, ni en la solicitud de pronunciarse respecto de dar término anticipado al contrato.

Por su parte, el municipio busca demostrar, adjuntando correos electrónicos, que hubo coordinación entre ambas entidades y participación de la inspección técnica en la ejecución del contrato, citando además a modo de ejemplo una reunión sostenida el 16 de mayo de 2017, donde se trataron diversas materias, sin embargo, no existe evidencia de tal reunión ni de los temas abordados; agregando también que constancia de lo anterior, serían algunos informes de búsqueda de usuarios y visitas inspectivas.

CONTRALORIA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

De lo expuesto por el GORE Magallanes, es del caso recordar las obligaciones convenidas en la cláusula cuarta del convenio mandato, firmado entre ese Gobierno Regional y la Municipalidad de Punta Arenas, para la ejecución del proyecto, a saber, a) impartir las instrucciones necesarias para el cumplimiento del convenio; b) supervisar y fiscalizar lo anterior, requiriendo la información pertinente, durante todo el desarrollo del proyecto y/o en las inspecciones que se efectúen por los funcionarios designados al efecto; c) disponer se subsanen las deficiencias, atrasos o irregularidades que se constate en las inspecciones, dictando la Unidad Técnica a la brevedad las instrucciones del caso; y, d) requerir a la misma Unidad Técnica la inmediata intervención, en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas por él o los adjudicatarios.

Por ello, no resulta atendible que ese servicio desconozca las facultades que le son propias y que están individualizadas en el citado convenio.

De mismo modo, es menester indicar que los argumentos esgrimidos por la Municipalidad de Punta Arenas no resultan ser suficientes para subsanar lo planteado, máxime considerando que en su contestación de advierte falta de los antecedentes que el GORE Magallanes adiciona en su respuesta, a los que el municipio no hace alusión.

En consecuencia, se mantiene lo observado, y dado que se trata de un hecho consolidado, no susceptible de ser regularizado en el periodo fiscalizado, ambas entidades deberán velar por el cumplimiento de la normativa vigente y lo instruido sobre la materia.

3. Sobre la Unidad Técnica designada.

El artículo 13 de las bases administrativas generales del contrato señalan como Unidad Técnica a la Secretaría Comunal de Planificación, contraviniendo lo señalado en el artículo 24, letra f), de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que prescribe que la labor de dirigir las construcciones de responsabilidad municipal le corresponderá a la Unidad de Obras Municipales (aplica criterio contenido en los dictámenes N° 25.930, de 2000, 55.347, de 2004, y 2.200, de 2014, todos de este origen.).

Sobre la materia, el municipio manifiesta que se ha instruido que a contar del mes de diciembre de 2016 esa secretaría deje de ser Unidad Técnica en este tipo de obras, siendo designada la unidad competente dando cumplimiento al artículo referido en el párrafo precedente.

Al respecto, no cabe más que mantener lo observado, toda vez que no aporta documentación que acredite la señalada instrucción, la que deberá ser enviada a esta Contraloría Regional, en un plazo de 60 días hábiles, lo que será validado en etapa de seguimiento.

4. Sobre la recepción de los trabajos.

Las bases administrativas generales establecen, en su artículo 12, que la Municipalidad de Punta Arenas designa como Unidad Técnica a la Secretaría Comunal de Planificación, la que supervisará el cumplimiento del contrato, resolverá sobre los problemas que se susciten durante la ejecución, recepcionará el proyecto y será la encargada de visar las facturas para su pago.

Ahora bien, siendo el inspector técnico de la Secretaría Comunal de Planificación el encargado de supervisar el contrato, resulta improcedente que sea también responsable de la recepción, puesto que ello contraviene la letra d), del acápite Normas Específicas, del capítulo III, Clasificación de las Normas de Control Interno, de la referida resolución exenta N°1.485, en cuanto a la duplicidad de funciones con el fin de reducir el riesgo de errores, despilfarros o actos ilícitos, o la probabilidad de que no se detecten este tipo de problemas, y a que es preciso evitar que todos los aspectos fundamentales de una transacción u operación se concentren en mano de una sola persona o sección, máxime considerando que las bases administrativas generales no individualizan a que profesionales se les encomienda la labor de formar parte de la comisión de recepción de los trabajos.

Sobre este punto, el municipio expresa que considerará lo cuestionado en las futuras bases de licitación.

No obstante lo informado por la entidad edilicia, se mantiene la observación, por tratarse de un hecho consolidado cuya regularización no es factible actualmente, por lo que el municipio deberá velar para que lo objetado no se reitere en lo sucesivo.

II. EXAMEN DE LA MATERIA INVESTIGADA

Falta de oportunidad en acciones efectuadas por la Unidad Técnica.

De los antecedentes aportados por la Municipalidad de Punta Arenas se observa que entre los meses de agosto de 2016 y abril de 2017, fueron enviadas diversas listas de beneficiarios, a través de la inspección técnica, a la empresa EDELMAG, lo que da cuenta de una tardía gestión por parte de la Unidad Técnica en orden a obtener la nómina definitiva de beneficiarios del proyecto, considerando que el contrato se inició el 4 de enero de 2016, es decir, se empezó con las labores requeridas para la determinación de los beneficiarios después de ocho meses de iniciado el contrato.

Sumado a lo anterior, en el segundo aumento de plazo solicitado por la empresa contratista, dicha ampliación obedecía a que en la nómina original los beneficiarios no se encontraban totalmente ubicables.

Al respecto, consta que al mes de agosto de 2017, la Unidad Técnica estaba realizando aún gestiones para encontrar beneficiarios, y de acuerdo con lo indicado por la inspección técnica, la última visita efectuada para revisar el detalle de empalmes fue el 8 de agosto de ese mismo año, donde se registraron aproximadamente 80 beneficiarios con empalme.

CONTRALORIA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Lo anterior no se condice con los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación e impulsión de oficio, contenidos en los artículos 3°, 8° y 11 de la ley N° 18.575, según los cuales el control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones, añadiendo su artículo 5° que las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

Tampoco se aviene con lo previsto en el artículo 7° de la ley N° 19.880, en lo relativo al principio de celeridad, conforme al cual las autoridades y funcionarios deben actuar por propia iniciativa en el procedimiento de que se trate y en su prosecución, haciendo expeditas las actuaciones pertinentes.

Además, se advierte una transgresión a lo prescrito en el artículo 53 de la referida ley N°18.575, que exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión en plena concordancia con los aludidos principios de eficiencia y eficacia, lo que no ha sucedido en la especie.

Cabe agregar que la misma ley, en su artículo 62, N° 8, expresa que infringe especialmente el principio de probidad administrativa "Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración".

Con todo es del caso recordar que los principios antes aludidos obedecen al logro de metas y al uso óptimo de los recursos estatales, respectivamente, con el propósito de alcanzar los objetivos públicos con el menor costo para la Administración, lo que en este escenario no es posible acreditar (aplica criterio contenido, entre otros, en los dictámenes N°s 25.737, de 1995; 46.618, de 2000; 7.347, de 2013, y 88.553, de 2015, todos de este Organismo Fiscalizador).

En lo tocante, el municipio sostuvo que hubo una lista original de beneficiarios que se vio modificada, puesto que algunos de ellos estaban inubicables o fuera del área del contrato.

Seguidamente, pormenorizó sobre la historia que ha tenido la ejecución del proyecto, precisando algunos hitos respecto de las gestiones para determinar el último listado de beneficiaros entregados a la empresa contratista, siendo este de 29 de agosto de 2017, aduciendo además, que si bien existió un retraso en la entrega de la nómina, esto se debió a que la empresa recién observó las inconsistencias en mayo del año en curso, ya que los empalmes eran el último trabajo a realizar, insistiendo que los referidos atrasos se produjeron por las inconsistencias en los listados originales.

Dicho lo anterior, no queda más que mantener la observación, puesto que el municipio en su respuesta abundó respecto de la forma en que se materializó el registro final de beneficiados del proyecto, mas

CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

no aportó nuevos antecedentes que permitieran modificar lo advertido, confirmándose así lo inoportuno de las actuaciones de la referida Unidad Técnica.

En efecto, de la explicación fluye que aun cuando se han tratado de subsanar los inconvenientes que han surgido en el desarrollo de la iniciativa, esto no impidió que siguiera retrasándose el término de la obra.

Tal inobservancia, que resulta ser parte del origen de lo advertido en el presente informe, será materia de un procedimiento administrativo que iniciará este Organismo de Control, a fin de deslindar las eventuales responsabilidades que pudieran derivarse en los funcionarios que intervinieron en su materialización.

III. EXAMEN DE CUENTAS

Sobre sanciones por incumplimiento de plazos.

Como cuestión previa, es del caso puntualizar que luego del primer aumento del plazo contractual -aprobado por la Municipalidad de Punta Arenas mediante decreto alcaldicio N° 1.787, de 24 de junio de 2016, por 180 días corridos- la empresa EDELMAG por carta de 15 de diciembre de 2016, solicitó extender el plazo de ejecución, en esa oportunidad, en 45 días corridos, el que fue aprobado por ese municipio mediante su decreto alcaldicio N° 3.683, de 23 del mismo mes y año, ello, con la justificación, entre otras, acerca de la imposibilidad de contactar a los 103 beneficiarios del proyecto.

Asimismo, la siguiente solicitud, de 23 de enero de 2017, se originó en que a esa data no se había logrado localizar a 55 beneficiarios del total contratado, siendo aprobada una tercera ampliación de plazo mediante decreto alcaldicio N° 245, de 2 de febrero de la misma anualidad, otorgándose 60 días corridos más, los que culminaban el 13 de abril de ese año.

Pues bien, a través de carta de 11 de abril de 2017, el aludido contratista requirió la recepción del contrato, precisando en ella que no incluye la construcción de los 103 empalmes.

Posteriormente, consta que el 5 de mayo de 2017, se realizó la visita a terreno con la finalidad de constatar las ejecución de la obras y verificar si procedía la recepción provisoria de las obras, emitiéndose un informe por parte de la inspección técnica en el que se consigna la construcción de 49 empalmes instalados, que según el detalle que se expone en la tabla N°1 del anexo N° 2, no estaban terminados.

Por su parte, corresponde señalar que en el contrato de que se trata se han pagado cuatro estados de pago, los que han sido autorizados por la inspección técnica y por el GORE Magallanes, según muestra la tabla N° 2 del anexo N°2.

CONTRALORIA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Enseguida, viene al caso consignar que la boleta de garantía por fiel cumplimiento de contrato N° 339.689-0, del Banco de Chile, por un valor de $47.631.400, tiene fecha de vencimiento el 28 de noviembre de 2017.

Ahora bien, de los antecedentes tenidos a la vista, se ha podido determinar que en la letra a) del artículo 10, de las bases administrativas del contrato se establece una multa diaria por atraso ascendente al 5 por mil del monto total contratado, esto es $2.381.570 por cada día de atraso.

Cabe hacer presente que la Municipalidad de Punta Arenas, mediante el decreto Nº 2.300, de 8 de septiembre del año en curso, procedió a la aplicación de una multa por $83.354.950, lo que equivale a un atraso efectivo de 35 días.

Al respecto, cabe manifestar que de acuerdo a la letra f) del artículo 19 de las citadas bases administrativas, durante la ejecución de la obra el contrato se extinguirá, entre otras causales, al cumplirse quince días corridos de multas por atraso, debiendo hacerse efectivo el cobro de la boleta de garantía por fiel cumplimiento.

Es así que, habiendo transcurrido un atraso de quince días, no cabe sino concluir que la convención se extinguió, de pleno derecho, sin perjuicio de la ulterior regularización administrativa que corresponde al haberse verificado tal evento.

Expuesto lo anterior, el monto susceptible de cobrar a la empresa contratista por concepto de multa es el señalado en la letra E de la siguiente tabla.

Tabla Nº3

A	Monto total del proyecto	:	$ 476.314.000
B	Monto total pagado	:	$ 441.104.416
C	Saldo por pagar (A-B)	:	$ 35.209.584
D	Valor boleta de garantía	:	$ 47.631.400
E	Monto de multa 15 días	:	$ 35. 723.550
F	Monto posible de cobro	:	$ 35. 723.550

Fuente: Elaborado por el equipo de fiscalización en base a los antecedentes proporcionados tanto por la Municipalidad de Punta Arenas como por el GORE Magallanes.

De este modo, se debe tener presente que no aplicar las multas vulnera el principio de estricta sujeción a las bases administrativas consagrado en el artículo 10, inciso tercero, de la ley N° 19.886.

Así las cosas, es dable hacer presente que conforme a lo expresado por la jurisprudencia de este Organismo de Control, de acuerdo a los principios de interdicción de la arbitrariedad y el debido resguardo de

los intereses fiscales, si la sanción pecuniaria de que se trata se encuentra contemplada en el régimen jurídico que regula la contratación -como ocurre en la especie-, acaecidas las circunstancias que la hacen procedente, resulta forzoso imponerla para la entidad contratante (aplica criterio contenido en dictámenes N°s 5.633, de 2011, 67.447, de 2012, y 32.065, de 2013, todos de esta Institución de Control).

Sobre este punto, el GORE Magallanes en su contestación sostiene que por el actuar del municipio, con posterioridad a la fecha determinada para el término contractual y ante una eventual demanda por parte de EDELMAG, la Unidad Técnica tendría que regularizar los actos administrativos relacionados con los aumentos de plazo otorgados, ello considerando que los empalmes estarían ejecutados en su totalidad.

En el mismo tenor, la Municipalidad de Punta Arenas en su contestación, indicó que se ha ordenado a las unidades correspondientes regularizar los actos administrativos correspondientes, que dicen relación con lo observado en el preinforme.

Sin perjuicio de lo informado por el GORE Magallanes, que acreditó con la presentación de un informe técnico evacuado desde la Unidad Técnica, de 15 de septiembre de 2017, que los 103 empalmes están instalados y que tienen observaciones menores, puesto que no hay evidencia de una eventual regularización administrativa del contrato por parte del municipio como ese servicio plantea, y que la Municipalidad de Punta Arenas no aportó antecedentes al respecto, ni aclaró lo observado en lo relacionado con las multas aplicadas, corresponde mantener lo advertido.

Señalado lo anterior, los antecedentes sobre la materia serán incorporados al procedimiento disciplinario antes mencionado, para determinar las eventuales responsabilidades administrativas en los hechos cuestionados.

IV. CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, la Municipalidad de Punta Arenas y el GORE Magallanes, deberán adoptar las medidas tendientes a resolver las observaciones formuladas y dar estricto cumplimiento a la normativa que rige la materia, entre las cuales se estima necesario considerar, al menos, las siguientes:

En cuanto a la objeción referida a las sanciones por incumplimiento de plazos, puntualizada en el acápite III, Examen de Cuentas, catalogada como altamente compleja, este Organismo Fiscalizador iniciará un procedimiento disciplinario tendiente a determinar las eventuales responsabilidades administrativas derivadas de los hechos descritos.

Asimismo, en lo que concierne a lo anotado en el acápite II, sobre la falta de oportunidad en acciones efectuadas por la Unidad Técnica, observación clasificada como compleja, esta Contraloría Regional

incorporará lo descrito al procedimiento disciplinario que inicie, con el fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas de los funcionarios involucrados.

En lo que respecta a la situación objetada en el acápite I. Aspectos de Control Interno, número 1, sobre ausencia de manuales, catalogada como compleja, es del caso señalar que el GORE Magallanes deberá remitir a esta Contraloría Regional un manual de procedimientos sobre el control y supervisión de iniciativas de inversión, totalmente terminado y debidamente formalizado, para lo cual cuenta con un plazo de 60 días hábiles, contados desde la fecha de recepción del presente informe, lo que será validado en la etapa de seguimiento.

En lo relativo al acápite I. Aspectos de Control Interno, números 3, Sobre la Unidad Técnica designada, clasificada como compleja, deberá remitir en un plazo de 60 días hábiles la instrucción que indica respecto del cumplimiento del artículo 24, letra f), de la ley N°18.695, lo que será materia de la fase de seguimiento.

En cuanto a lo contenido en el acápite I. Aspectos de Control Interno, número 2, Sobre coordinación entre el GORE Magallanes y la Municipalidad de Punta Arenas, catalogada como compleja, se deberán adoptar, en lo sucesivo, las medidas internas que aseguren el cumplimiento del principio de coordinación previsto en los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575.

Tratándose del acápite I. Aspectos de Control Interno, números 4, Sobre recepción de los trabajos, clasificada como compleja, el municipio deberá, en lo sucesivo, velar por la debida observancia, en lo que interesa, de la resolución exenta N°1.485.

Ahora bien, para aquellas observaciones que se mantienen, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones", de acuerdo al formato adjunto en el anexo N° 3, en un plazo máximo de 60 días hábiles, contados desde la recepción del presente informe, acompañando los antecedentes de respaldo respectivos, que serán validados en la etapa de seguimiento.

Transcríbase al intendente regional y a la jefa de la Unidad de Auditoría Interna, ambos del Gobierno Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena, y al alcalde, al secretario municipal, y a la directora de la Unidad de Control (S), todos de la Municipalidad de Punta Arenas.

Saluda atentamente a Ud.,

JEFE UNIDAD CONTROL EXTERNO
SUBROGANTE
Contraloría Regional de Magallanes
y de la Antártica Chilena

CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N°1. FOTOGRAFÍAS

Fotografía N°1: Instalación letrero de obras. Ubicación km 9,6 Ruta 9 sur.

Fotografía N°2: Inicio proyecto. Ubicación km 10,6 Ruta 9 sur.

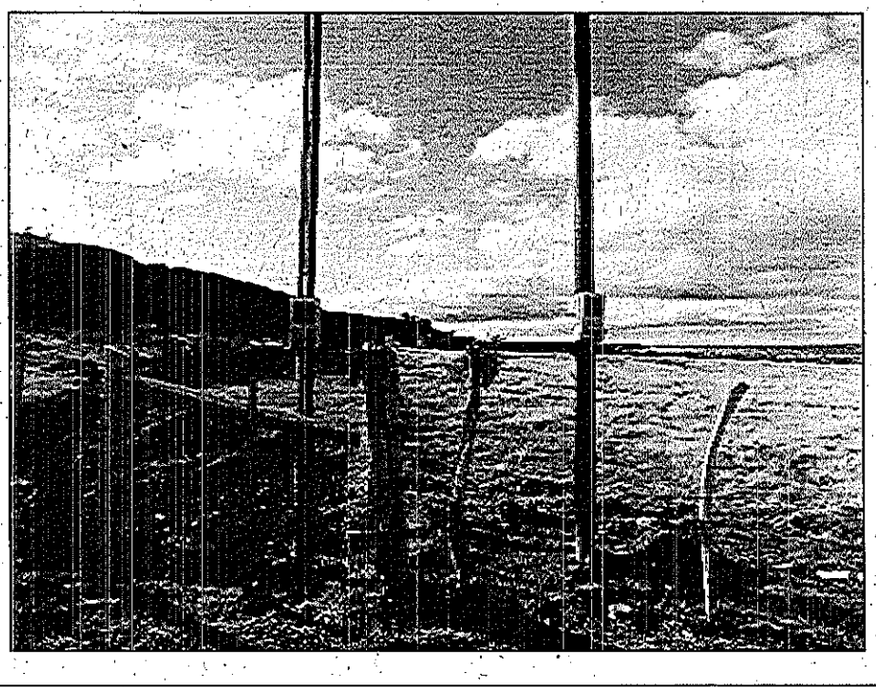
CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Continuación anexo N° 1

Fotografías N°s 3 y 4: Aproximadamente Km 27 Ruta 9 sur

CONTRALORIA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

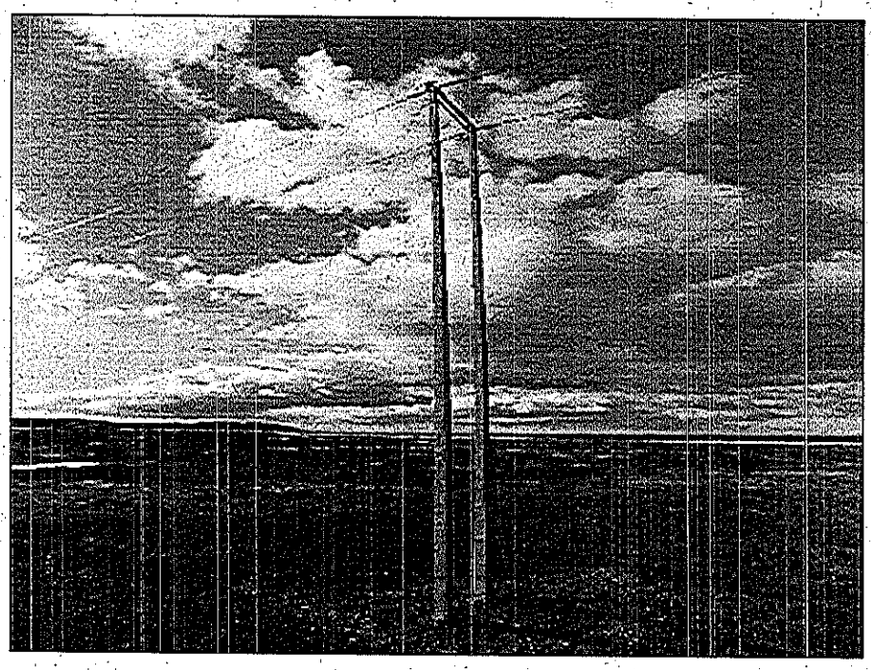
Continuación anexo N° 1



Fotografías Nos 5 y 6: Sector La Jineteada Km 28 Ruta 9 sur

CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

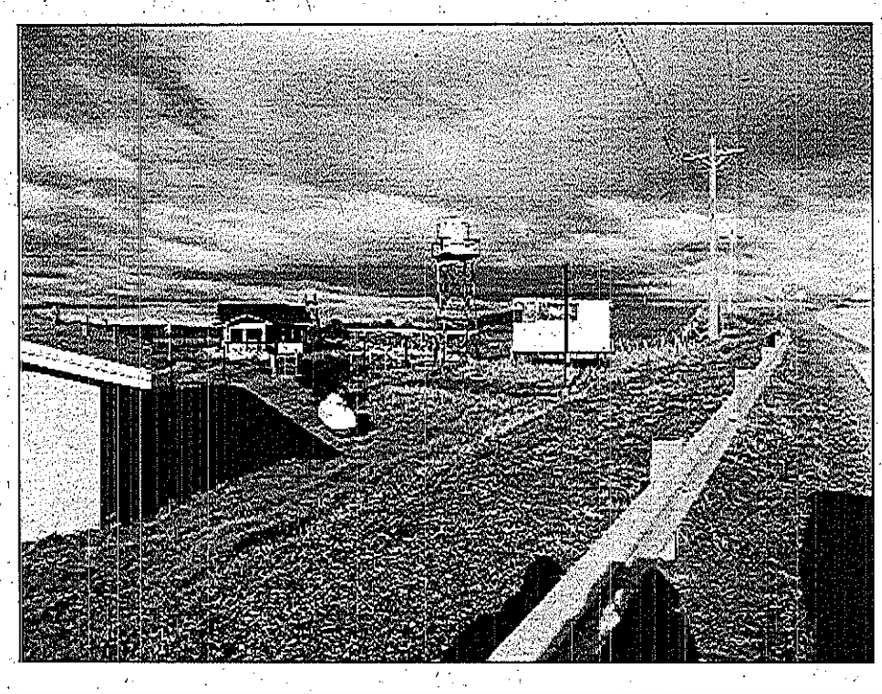
Continuación anexo N° 1

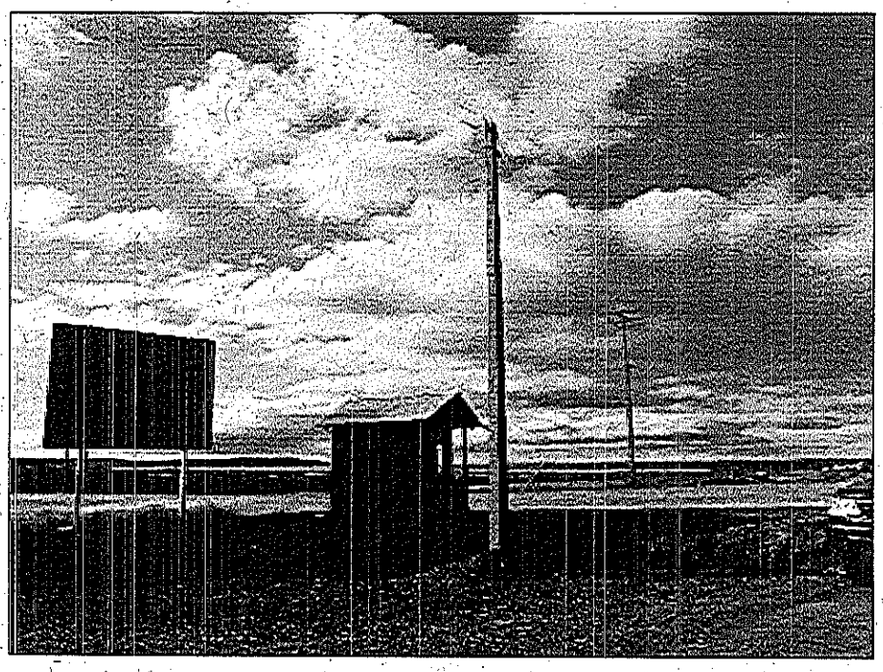


Fotografías N°s 7 y 8: Cruce puente Río Agua Fresca Km 29 Ruta 9 sur

CONTRALORIA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Continuación anexo N° 1

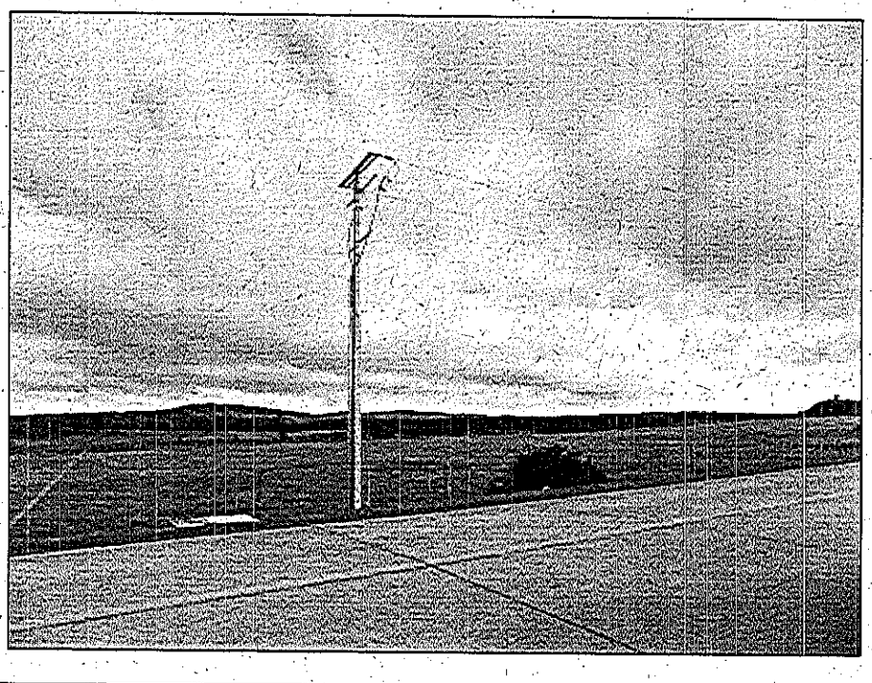




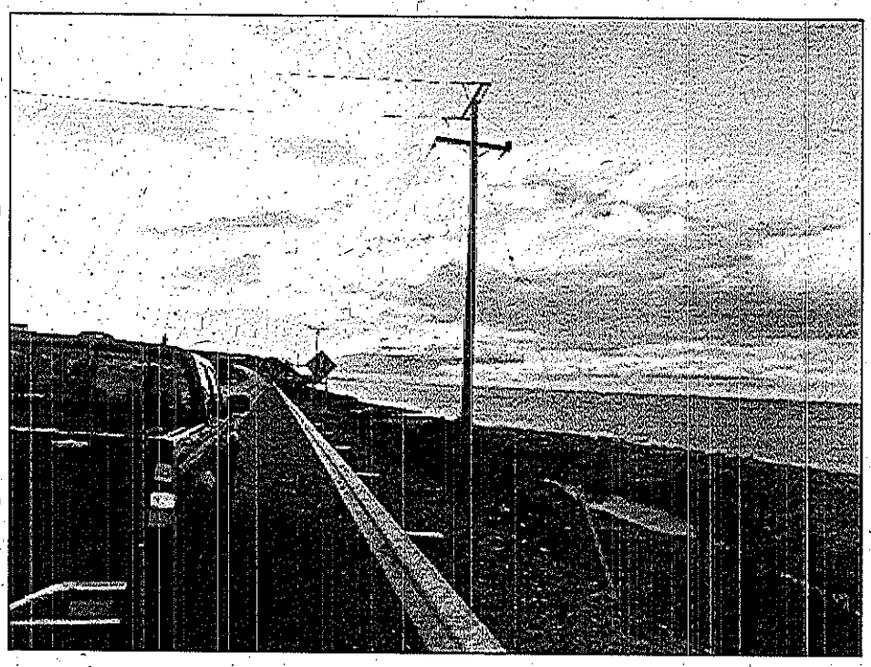
Fotografías Nos 9 y 10: Posta y Retén Sector Agua Fresca Km 29 Ruta 9 sur

CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Continuación anexo N° 1



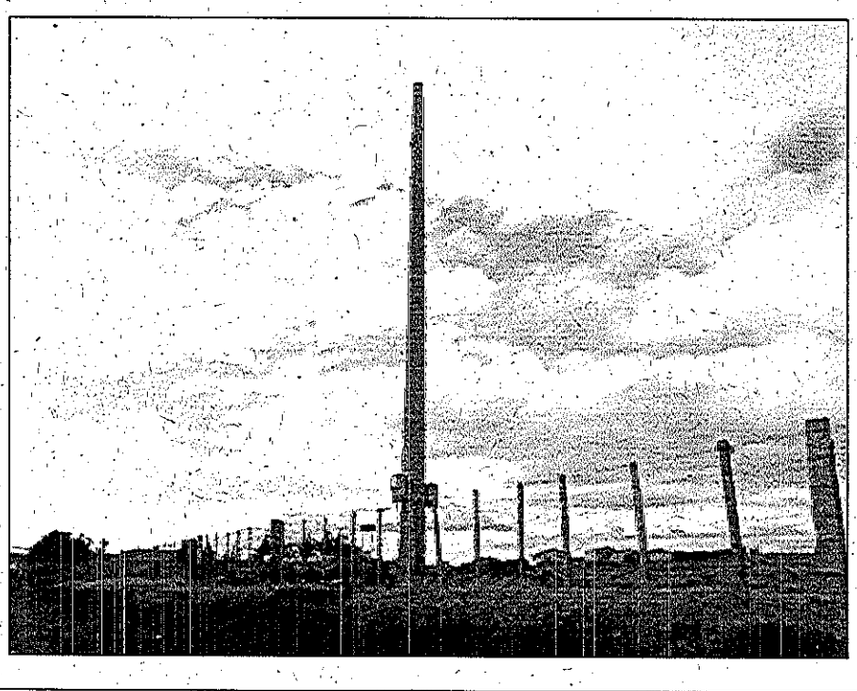
Fotografía N° 11: Atravieso soterrado km 33,3 Ruta 9 sur.



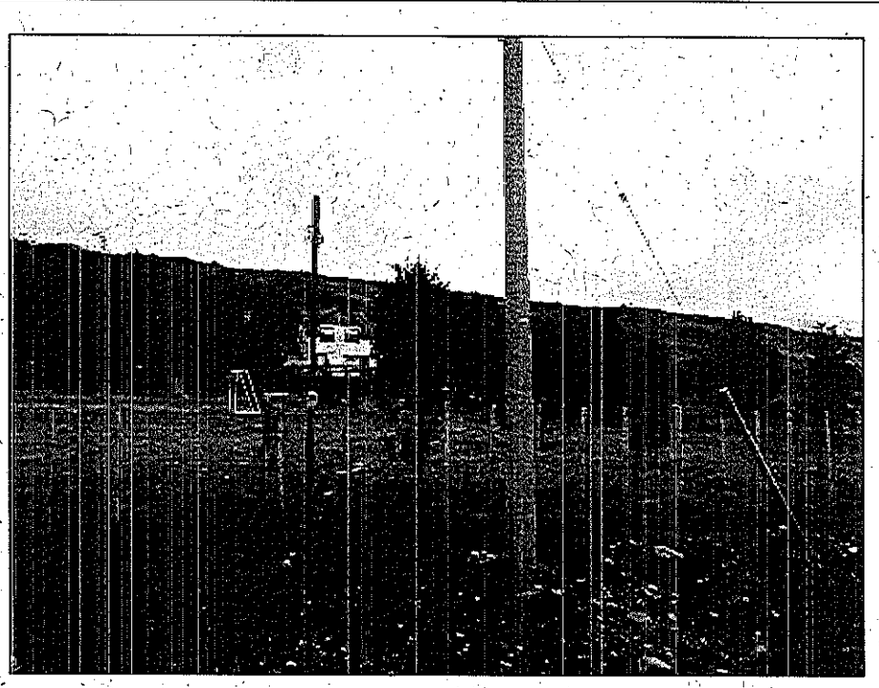
Fotografía N° 12: Atravieso aéreo km 34,2 Ruta 9 sur.

CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Continuación anexo N° 1



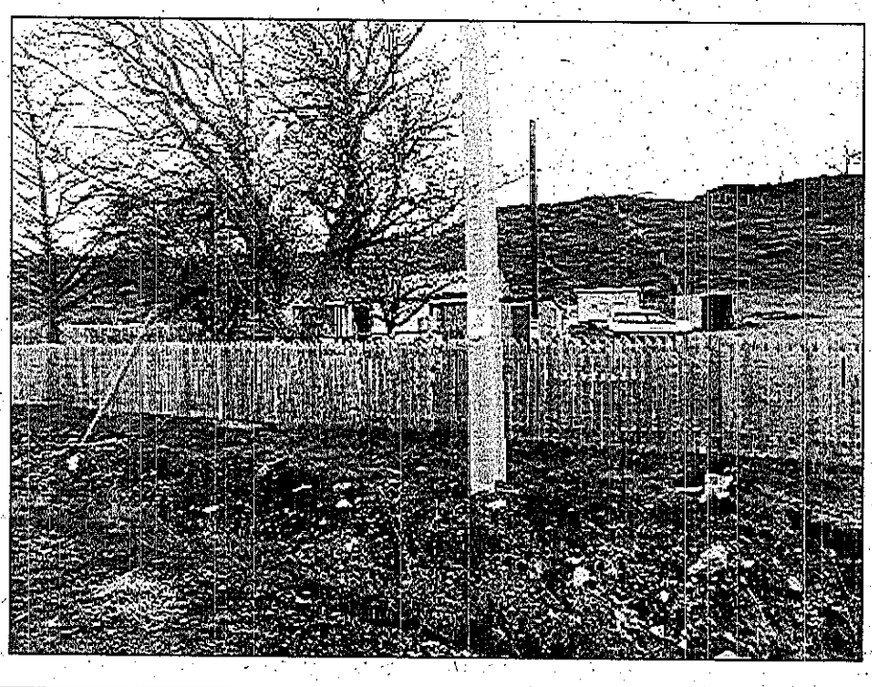
Fotografía N° 13: Empalme particular Km 32 Ruta 9 sur.



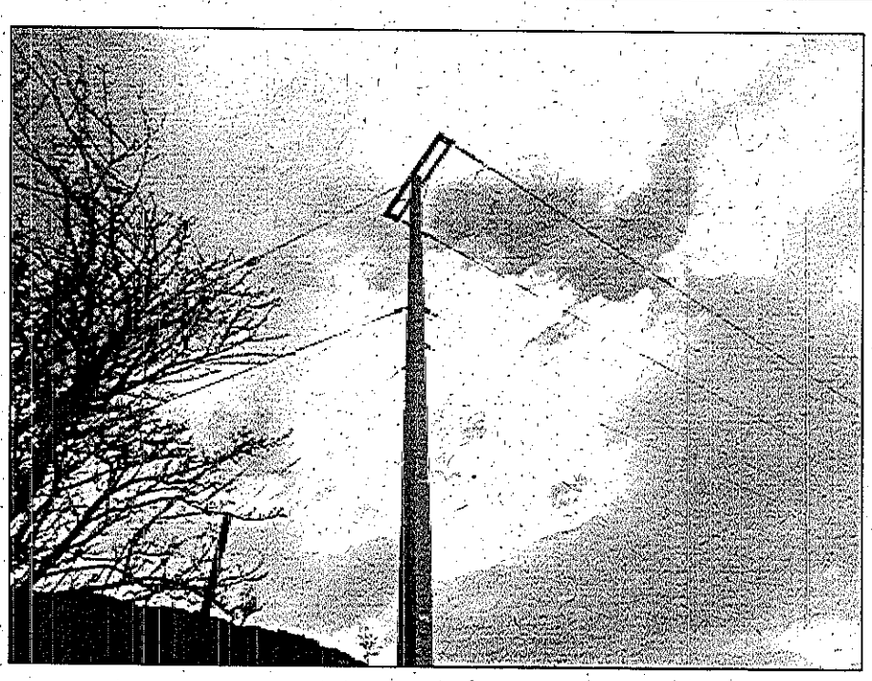
Fotografía N°14: Km 37 ruta 9 sur. Empalme del proyecto no conectado a instalación interior particular.

CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Continuación anexo N° 1



Fotografía N°15: Km 37,5 ruta 9 sur. Fin proyecto. Primer empalme conectado a instalación particular.



Fotografía N°16: Km 37,5 ruta 9 sur. Fin proyecto.

CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 2.

Tabla Nº1

Elementos faltantes	Cantidad
Seguro aéreo	49
Mordaza	3
Concéntrico	4
Caleco	4
Medidor	4
Automático	5
Tubo toma tierra	24
Conductores	25
Camarilla PVC	44
Tapa PVC camarilla	44
Barra Coperwell	26
Prensa tomatierra	26

Fuente: Informe elaborado por la Inspección Técnica del contrato -Unidad Técnica de la Municipalidad de Punta Arenas-, de 5 de mayo de 2017, que indica cantidad de elementos faltantes en empalmes ya ejecutados.

Tabla Nº2

N° EP	Fecha	Factura N°	Monto $	N° egreso	Fecha de pago	Saldo por pagar $
1	27-07-2016	18.867 de 27-07-2016	140.460.348	704	22-08-2016	335.853.652
2	26-09-2016	19.496 de 26-09-2016	105.102.837	962	12-10-2016	230.750.815
3	21-10-2016	19.699 de 21-10-2016	109.074.768	1251	13-12-2016	121.676.047
4	30-12-2016	20.029 de 29-12-2016	86.466.463	1361	09-01-2017	35.209.584

Fuente: Elaboración propia en base a los estados de pago y comprobantes de egreso proporcionados por la Municipalidad de Punta Arenas y el GORE Magallanes, respectivamente.

CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 3.

Estado de observaciones de informe final de investigación especial N° 687, de 2017.

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	NIVEL DE COMPLEJIDAD	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA REGIONAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIÓNES Y/O COMENTARIO DE LA ENTIDAD
Acápite I, Aspectos de Control Interno, número 1.	Ausencia de manuales.	Compleja.	La entidad edilicia deberá remitir en el plazo de 60 días hábiles un manual de procedimientos sobre el control y supervisión de iniciativas de inversión, totalmente terminado y debidamente formalizado, situación que será verificada en la próxima etapa de seguimiento.			
Acápite I, Control Interno, número 3.	Sobre la Unidad Técnica designada	Compleja.	Remitir en el plazo de 60 días hábiles, instrucción respecto del cumplimiento del artículo 24, letra f), de la ley N°18.695			

CONTRALORIA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO