



CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR
GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

INFORME FINAL

Municipalidad de Paredones

Número de Informe: 44/2013
25 de noviembre de 2013



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

PREG. 6.065/13

INFORME FINAL N°44, DE 2013, SOBRE
AUDITORÍA A LA INVERSIÓN EN
INFRAESTRUCTURA EFECTUADA EN LA
MUNICIPALIDAD DE PAREDONES.

RANCAGUA, 25 de noviembre de 2013

ANTECEDENTES GENERALES

En conformidad a las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, se efectuó un control técnico, administrativo y financiero de las obras que se individualizan, a cargo de la Municipalidad de Paredones.

El equipo designado para desarrollar la fiscalización, estuvo integrado por don Waldo Marchant Cea y César Reyes Valenzuela, auditor y supervisor, respectivamente.

OBJETIVOS

La fiscalización estuvo dirigida a verificar la inversión en infraestructura de las obras financiadas a través del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal año 2012, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), comprobando el cumplimiento de las exigencias técnicas contractuales que rigen los proyectos municipales, validar en terreno el desarrollo de las obras examinadas y verificar el cumplimiento de los aspectos legales, administrativos y financieros.

En esta materia, el examen practicado contrastó la ejecución de las obras contratadas, de acuerdo a los planos y especificaciones técnicas del respectivo proyecto aprobado, además de la revisión de la correcta aplicación de los programas de control de calidad y de ensayos de materiales y comprobar el cumplimiento de los plazos autorizados para la ejecución de los contratos.

AL SEÑOR
HÉCTOR PARRA ROJAS
CONTRALOR REGIONAL DEL
LIBERTADOR GENERAL BERNARDO OHIGGINS
P R E S E N T E



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Asimismo, determinar si los procesos de licitación y adjudicación cumplen con las bases administrativas y técnicas establecidas, conjuntamente con analizar si los antecedentes contables y financieros relativos al desarrollo de las obras se enmarcan en la normativa vigente y examinar la validez de las boletas de garantía como de las pólizas civiles por daños a terceros que caucionan las obras auditadas.

METODOLOGÍA

El examen se practicó de acuerdo a las Normas de Auditoría y Control Interno de este Organismo Superior de Control aprobadas mediante las resoluciones Nos. 1.485 y 1.486, de 1996, incluyendo por lo tanto, pruebas selectivas de los registros y documentos que respaldan las operaciones, revisión de los parámetros técnicos más relevantes verificando las condiciones de ejecución de las obras en relación con las exigencias de la normativa técnica vigente y aplicable sobre la materia auditada, en particular las bases que rigen los contratos, el proyecto y sus especificaciones técnicas particulares a fin de efectuar las respectivas validaciones técnicas en terreno, comprendiendo el periodo entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2012. La fiscalización financiera y administrativa se centró principalmente en el análisis y revisión de los documentos relativos a las obras en ejecución.

UNIVERSO

El universo correspondió a los contratos de obras municipales financiadas con el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, en ejecución y/o ejecutados por la Municipalidad de Paredones, en su calidad de unidad técnica, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de y el 31 de diciembre de 2012. La población en estudio correspondió a dos (2) contratos de infraestructura cuyo valor, en conjunto, ascendió a M\$40.294.

MUESTRA

La muestra está conformada por los dos (2) contratos del universo, los cuales en conjunto ascienden a M\$40.294, cifra que representa un 100% del universo de la inversión en infraestructura para el año 2012. El detalle de las obras examinadas es el siguiente:

Nº	Obra	Monto \$	Modalidad Contratación
1	Construcción aceras y obras anexas en Paredones	\$ 28.868.136	Licitación Pública
2	Construcción de 5 refugios peatonales en varios sectores de la comuna de Paredones	\$ 11.425.994	Licitación Pública
TOTAL		\$ 40.294.130	

Cuadro N° 1



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN

En relación con la materia, cabe recordar en forma previa que, según prescribe el inciso segundo del artículo 4°, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, éstas, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la administración del estado, funciones relacionadas - entre otras - con la urbanización, la salud pública, la asistencia social, el deporte y recreación. Luego, es menester anotar que el inciso segundo del artículo 8° de la ley N° 18.695, establece que, a fin de atender las necesidades de la comunidad local, las municipalidades podrán celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas.

A su vez, los incisos cuarto, quinto y sexto del mismo precepto señalan, en lo que importa, que la celebración de dichos contratos se hará mediante licitación pública, si el monto de ellos o el valor de los bienes involucrados excede de doscientas unidades tributarias mensuales, o bien, a través de propuesta privada, si es inferior a dicho monto o si concurren imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas por el concejo, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto favorable de la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio, o, finalmente a través de contratación directa, si no se presentaren interesados o si el monto de los contratos no excediere de 100 unidades tributarias mensuales.

Por su parte, los contratos de obras públicas examinados correspondieron a proyectos financiados a través de los fondos del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, cuya reglamentación establecida en el decreto N° 946, de 1993, del Ministerio del Interior, establece los procedimientos y fija los criterios de selección de los proyectos y programas a financiar con los fondos de que se trata, cuya vigencia ha sido mantenida sistemáticamente por las respectivas leyes de Presupuestos, hasta la fecha.

En seguida, de la normativa en cuestión, además de lo determinado en el documento Instructivo para el año 2012, versión 5.0, del programa precitado, se dispone que los municipios cumplirán la función de ejecutores directos y de Unidades Técnicas, en el desarrollo de los diferentes proyectos, para lo cual tendrán como principales obligaciones las de preparar las bases de licitación, llamar a propuesta pública, preparar los contratos y adjudicar previa conformidad del mandante, efectuar la inspección técnica de las obras y el seguimiento físico y financiero de los proyectos.

Por consiguiente, la ejecución de los diferentes proyectos aprobados y financiados fue desarrollada bajo la responsabilidad técnica de la Dirección de Obras Municipales, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 24, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y 9, letra b, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Mediante oficio Confidencial N°2.436, de 8 de agosto de 2013, se dio traslado al Preinforme de Observaciones al municipio, el que fue atendido a través del oficio Ord. N° 383, de 22 agosto del presente año.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

I. CONTROL INTERNO

a. De los factores consultados a evaluar por la Entidad Edificia para otorgar puntaje a las propuestas que recibe en las aperturas de cada licitación pública, no se advierte la norma legal que habilite al servicio licitante a exigir "mayor cantidad de mano de obra local", como lo dispone el numeral 7.4, letra c, de las bases administrativas especiales (aplica dictamen CGR N° 71.808 de 2011).

Al respecto, el municipio si bien reconoce que no existe la norma legal específica que habilite al mandante a exigir una mayor cantidad de mano de obra local, indica que para este efecto se recurrió al espíritu de exigir mano de obra local a fin de contar con fuentes laborales en esta comuna, además de evitar la migración de jóvenes, quienes deben buscar oportunidades laborales fuera los límites comunales, considerándose en este caso como el factor un "criterio social".

Agrega que la evaluación de dicho factor no afecta la igualdad de los oferentes, toda vez que el municipio posee una Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), donde los eventuales oferentes de una licitación pueden obtener toda la información respecto de personas que encuentran cesantes y las habilidades o competencias que cada uno posee.

Por lo anterior, en atención al argumento aportado que permite aclarar la situación objetada, se ha estimado pertinente dar por subsanada la observación.

b. En la licitación del proyecto "Construcción aceras y obras anexas en Paredones", no se contempla la respectiva fórmula para evaluar el factor de "Mayor cantidad de metros lineales a construir", que permita la asignación de nota a cada proponente según la cantidad ofrecida, conforme se indica en las bases administrativas especiales, numeral 7.4., letra d, situación que afecta la transparencia e igualdad de los licitantes, además de la seguridad jurídica a quienes postulan a una licitación llamada por la administración (aplica criterio contenido en dictámenes N°s 56.770 de 2009 y 45.573 de 2011).

En su respuesta, el municipio señala que aun cuando la forma de asignación de puntaje se explica en el artículo 7.4 de las bases administrativas especiales sin expresaría como fórmula matemática, la obtención de puntaje de cada uno de los oferentes se aplica en conformidad al precitado numeral a través de la siguiente fórmula, que se refleja en el acta de evaluación de la presente licitación acompañada en el anexo 1 de su oficio de respuesta.

$$\text{Puntaje} = \frac{\text{Aumento ofertado} \times \text{Puntaje máximo del factor}}{\text{Aumento máximo ofertado}}$$

En atención a las aclaraciones aportadas, corresponde dar por subsanado lo observado, sin perjuicio de hacer presente que, en lo sucesivo, esa Entidad Edificia deberá incorporar en sus bases administrativas sanciones al contratista ante un eventual incumplimiento de dicho factor.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

c. A nivel general, se observó que el Director de Obras Municipales de Paredones ejerce, además, las funciones de inspector técnico de las obras y participa de la comisión de recepción provisoria de los contratos auditados, triplicidad de responsabilidades que se contraponen al principio de oposición de funciones que inhibe la posibilidad de producir errores, lo que se origina al encontrarse concentradas en una persona diversas funciones, condición que representa una debilidad de control interno que no asegura el equilibrio entre los poderes, deficiencia que constituye una vulneración de los numerales 54, 55 y 56, de la resolución N° 1.485, de 1996, de este Organismo de Control, que aprueba normas de control interno, en cuanto a que las tareas y responsabilidades principales ligadas a la autorización, tratamiento, registro y revisión de las transacciones y hechos, deben ser asignadas a personas diferentes, evitando que todos los aspectos fundamentales de una transacción u operación se concentren en manos de una sola persona o sección (aplica dictamen N° 37.049 de 1994).

Frente a dicha observación, el municipio indica en primer orden, que durante el año 2012, la Dirección de Obras Municipales contaba con un solo profesional del área competente, siendo éste el Director de Obras Municipales, quien es el responsable de las obras que se ejecutan en la comuna, en conformidad a los artículos 24 de la ley N° 18.695 y 9° del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Luego, expone que en el mes de mayo de 2013, se incorporó a la aludida Dirección de Obras un arquitecto como encargado de proyectos, bajo la modalidad de honorarios, y en el mes de julio de la presente anualidad otro profesional, por lo que actualmente la Entidad Edilicia cuenta con personal para asumir las funciones de inspección técnica y miembro de las comisiones de recepción.

En virtud de las medidas adoptadas por el municipio, se ha resuelto dar por subsanada la observación, sin perjuicio de hacer presente que la jurisprudencia administrativa, ha determinado que no procede que las labores de fiscalización sean efectuadas por personas contratadas a honorarios, atendido que éstas no tienen la calidad de servidores de planta autorizadas para tales fines (aplica dictámenes CGR N°s 21.919 de 1993 y 7.266, de 2005), por lo que la Municipalidad de Paredones podrá considerar a los profesionales contratados como apoyo a la labor de inspección, más no a cargo de la fiscalización de las obras.

d. Se verificó que en ambos contratos auditados, la autoridad comunal decretó el nombramiento del inspector técnico de cada obra de forma extemporánea al inicio de las faenas. En efecto, la entrega de los terrenos fueron realizadas el 15 de noviembre y 10 de diciembre, ambos de 2012, sin embargo los actos administrativos que nombraron al inspector técnico fueron dictados a través de los decretos alcaldicios N°s 2.691, de 10 de diciembre de 2012, y 2.793, de 17 de diciembre de la misma anualidad, existiendo eventualmente un periodo sin inspección técnica de los contratos auditados, actuación que infringe lo dispuesto en los artículos 3° y 8° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en orden a la obligación que les asiste de impulsar de oficio el procedimiento y procurar la rapidez de sus actuaciones, en relación con lo



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

dispuesto 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, concerniente al principio de celeridad que impone el imperativo de actuar por propia iniciativa en la iniciación y prosecución del procedimiento, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y rápida decisión.

Sobre el particular, cabe precisar que, tratándose de obras de uso público, deberá existir una inspección técnica, independiente del constructor encargada de fiscalizar que la obra se ejecute conforme a las normas de construcción aplicables en la materia, por ende su incumplimiento transgrede lo previsto en los artículos 16, 17 y 143, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En lo referente a este punto, el municipio reconoce la objeción formulada, sin embargo que si bien no existía un ITO designado, quien cumplía dicha función era el Director de Obras Municipales, toda vez que era el único profesional del área con que, en esa oportunidad, contaba el municipio, por lo que las labores de inspección fueron cumplidas.

Al respecto, no obstante el argumento expuesto por el municipio, en su respuesta no se aclara el origen de dicho desfase ni tampoco informa sobre las medidas preventivas adoptadas que eviten su reincidencia en futuros contratos, por lo que se estima pertinente mantener la observación.

e. Se verificó una modificación extemporánea del contrato "Construcción aceras y obras anexas en Paredones", aprobada por el decreto N°1.410, de 6 de junio de 2013, por cuanto ésta fue recibida provisoriamente el 15 de abril de 2013, lo que representa un incumplimiento de los numerales 8.3 y 8.4 de las bases administrativas especiales, que en lo principal regulan las compensaciones de obras y disminución o aumentos de obras, además de la obligación que les asiste a los funcionarios de la Administración Pública de procurar la rapidez de sus actuaciones, de acuerdo a lo establecido en los artículos 3° y 8° de la ley N°18.575.

En esta materia, el municipio indica, en síntesis, que la modificación fue remitida por el Director de Obras Municipales al Jefe de División de Municipalidades de la SUBDERE a través del oficio Ord. N°134, de fecha 10 de abril de 2013, cuya respuesta resultó extemporánea, 4 de junio 2013, mediante el oficio Ord. N°3.528 y consecuentemente aprobada por el decreto N°1.410, de 2013, de la Municipalidad de Paredones.

Sobre el particular, en virtud de la aclaración aportada por el municipio y de la documentación de respaldo existente en el expediente del proyecto, se ha estimado pertinente dar por subsanada la observación. Sin perjuicio de ello, corresponde indicar que la solicitud de autorización de modificación fue remitida por la Municipalidad con fecha 10 de abril de 2013, a través del oficio Ord. N°134, data que corresponde a 5 días corridos anteriores al plazo de término legal de la obra, período que eventualmente no permitió el desenvolvimiento eficiente de los funcionarios de la Administración Pública, así como tampoco de



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

cumplir los cometidos coordinadamente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, por lo que en lo sucesivo la unidad técnica deberá actuar con estricto apego a tal normativa.

f. En el contrato "Construcción Aceras y Obras Anexas en Paredones", el municipio no proporcionó el documento respectivo emitido por el Servicio de Vivienda y Urbanización que delega a la Municipalidad de Paredones la facultad de fiscalizar los pavimentos otorgado y que permite que dicho servicio no intervenga en la inspección, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 11°, de la ley N° 8.946, de Pavimentación Comunal.

En sus descargos, el municipio reconoce la observación, agregando que a objeto de no incurrir nuevamente en ello, se remitirá un instructivo al Director de Obras Municipales respecto del cumplimiento de la normativa citada en el cuerpo de la objeción formulada.

Pese a la medida anunciada por la Entidad Edilicia, se mantiene por el momento esta objeción, en consideración a que no se aportan mayores antecedentes que den cuenta de la instrucción al Director de Obras Municipales, haciendo presente que la regularización de la situación será verificada en futuras auditorías, conforme a las políticas de seguimiento de esta Entidad de Control.

II. EXAMEN RELATIVO A ASPECTOS FINANCIEROS

a. De acuerdo al decreto N°10, de 2 de enero de 2013, y al acta de recepción provisoria del 15 de abril de 2013, los dos contratos auditados están ejecutados en un 100%, sin observaciones pendientes y recibidos por el municipio, no obstante, a la data de cierre de la presente auditoría, esto es 12 de julio de 2013, la entidad edilicia aún no pagaba a los contratistas el 100% del valor contratado, verificándose que en la obra "Construcción aceras y obras anexas en Paredones" el avance financiero es de un 25% y en la faena "Construcción de 5 refugios peatonales en varios sectores de la comuna de Paredones" dicho avance es de un 39,99%, restando por pagar \$21.651.102 y \$6.856.463 respectivamente, situación que incumple el numeral 8.4, de las bases administrativas especiales de cada contrato, sobre pagar el último estado de pago una vez emitido el decreto que aprueba la recepción provisoria.

Cabe señalar, que la omisión del pago total de los contratos ha impedido además la rendición de los proyectos y cierre de éstos, incumplimientos que infringen el ítem VI del documento instructivo para el año 2012 del programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal y lo establecido en el artículo 15 del decreto N°946, de 1993, del Ministerio del Interior, en lo que dice relación con la liquidación de los aludidos proyectos.

Al respecto, el municipio señala que para la obra "Construcción Aceras y Obras Anexas en Paredones", la Dirección de Obras Municipales le insistió a la contratista que debía ingresar el estado de pago por el



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

saldo restante, presentándose la correspondiente factura el 19 de julio de 2013, a objeto de rendir el proyecto en los plazos establecidos, sin embargo, añade que existe responsabilidad de la aludida contratista para dar cumplimiento al procedimiento establecido para el pago de lo efectivamente ejecutado.

Luego, en relación al proyecto "Construcción de 5 Refugios Peatonales en Varios Sectores de la Comuna de Paredones", señala que el estado de pago pendiente por un monto de \$6.856.483, fue ingresado por el contratista a través de la factura N°544, de data 6 de febrero de 2013, y posteriormente remitido al Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo mediante el oficio Ord. N°318, de 10 de julio de la misma anualidad, añadiendo que la demora entre ambos actos radicó a que existía una aprobación pendiente respecto al cambio de emplazamiento de uno de los refugios peatonales, petición que fue autorizada mediante el oficio Ord. N°4.194, de fecha 8 de julio de 2013, de la SUBDERE, por lo que ahora se encuentra a la espera de la aprobación del estado de pago remitido precedentemente.

Al respecto, corresponde indicar que el argumento expuesto por el municipio no resuelve la situación objetada para los dos contratos auditados, por lo que se mantiene la observación a fin de que la Entidad Edilicia insista en la tramitación de los estados de pago pendientes y consecuentemente rinda los proyectos a la SUBDERE en conformidad a la normativa citada en el cuerpo de la observación.

En efecto, cabe hacer presente que la jurisprudencia de este Órgano de Control, en sus dictámenes N°s. 31.748, de 2010, y 26.778, de 2013, ha precisado que la Administración del Estado se encuentra en la obligación de observar el principio de eficiencia funcional consagrado en los artículos 5° y 8° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en cuya virtud los procedimientos administrativos deben ser ágiles y expeditos, de lo que se sigue que debe procurar que sus gestiones y actuaciones se cumplan dentro de un plazo razonable, lo que no ha sucedido en la especie.

b. De la modificación del contrato "Construcción aceras y obras anexas en Paredones", aprobada a través del decreto N°1.410, de 6 de junio de 2013, se verificó que ésta correspondió a una compensación de partidas y a la incorporación de obras extraordinarias, a costo cero según informa el aludido decreto y el informe técnico de respaldo, quedando el valor total original de \$20.534.135 sin alterar en el presupuesto modificado, no obstante, de la sumatoria de las nuevas partidas consultadas en el presupuesto modificado se obtiene un valor de \$19.417.524, desfase que representa una eventual disminución del contrato, equivalente a \$1.116.611 sin que la unidad técnica y la autoridad comunal de la Municipalidad de Paredones advirtiera tal diferencia.

En lo que atañe a ello, indica el municipio que el desfase objetado se produjo por un error involuntario toda vez que en el presupuesto modificado no se consignó la partida N° 3, correspondiente al "cierre perimetral centro cultural y artístico Paredones", por un costo de \$ 1.116.611, omisión que ocasionó el desequilibrio financiero del presupuesto constatado por la Contraloría



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Regional. Agrega que dicha situación se regularizó incorporando al presupuesto modificado del informe razonado de fecha 20 de febrero de 2012, la partida faltante, acompañando a su oficio de respuesta los anexos 2 y 3 que dan cuenta de dicha rectificación.

Sobre esta materia, se estima dar por subsana la observación, sin perjuicio de hacer presente que el decreto N°1.410, de 6 de junio de 2013, mantiene el error de transcripción objetado según se verifica en el anexo N°2 del oficio de respuesta del municipio, correspondiendo que la Entidad Edilicia rectifique el presupuesto del aludido decreto, a fin de regularizar el acto administrativo oficial que aprobó la modificación que da cuenta.

III. EXAMEN DE LA MATERIA AUDITADA

A continuación se detallan aquellas observaciones de carácter recurrente en los contratos examinados, y luego las particulares por cada proyecto específico.

1. Observaciones generales a los contratos de obras auditados

a. En general, el examen permitió establecer deficiencias de control relacionadas con la obligación de fiscalizar, en forma permanente, la correcta ejecución de las obras y el fiel cumplimiento del contrato, por parte de inspector técnico, evidenciándose la inexistencia del registro de la totalidad de la información sobre el desarrollo de las construcciones en los respectivos libros de obras de los contratos examinados, como por ejemplo, lo relativo al inicio de la obra, autorización de materiales a utilizar e instrucciones, así como tampoco del registro en los libros de obras respectivos del término efectivo de las faenas, condición que impide determinar, entre otros, el plazo real de ejecución de las obras y la eventual aplicación de multas por atraso según se establece en las bases administrativas especiales, transgrediéndose con todo lo preceptuado en los artículos 143, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y 1.2.7 y 5.1.8, de su Ordenanza, que en lo medular instruyen los procedimientos que deben realizar los contratistas de las obras durante el desarrollo de las construcciones y al término de éstas.

A su turno, es dable señalar que actualmente en los libros de obra se registran algunas de las visitas, sin embargo las anotaciones que se plasman sólo informan del avance evidenciado y no la totalidad de las condiciones requeridas precisadas que debe efectuar la inspección técnica a fin de establecer el desarrollo de las faenas.

Sobre el particular, el municipio reconoce la observación, indicando que su origen radicó en que los proyectos auditados fueron ejecutados en diversos sectores de la comuna, situación que dificultó una fiscalización permanente, además de la sobrecarga laboral del Director de Obras Municipales y la ejecución de una serie de proyectos de gran magnitud.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Finalmente, agrega que se instruirá al Departamento de Obras respecto de la obligación de dar cumplimiento a lo dispuesto en la normativa vigente sobre esta materia específica.

No obstante lo explicado, en consideración a que no se aportan mayores antecedentes que den cuenta de la instrucción al Departamento de Obras, procede mantener la observación formulada, haciendo presente que la regularización de la situación será verificada en futuras auditorías, conforme a las políticas de seguimiento de esta Entidad de Control.

b. Se advirtió que la Municipalidad de Paredones no cuenta con el debido registro escrito ni acreditación del profesional competente encargado de la ejecución de las obras auditadas, situación que infringe lo dispuesto en los artículos 16 y 17, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, exigencia que debió hacer efectiva el inspector técnico acorde a lo previsto en el artículo 1.2.8, de la referida Ordenanza.

Lo anterior debido a que corresponde que el profesional competente acredite su calidad ante la Dirección de Obras Municipales, a más tardar, antes de iniciar las obras, presentando fotocopia de su patente profesional al día o del certificado de título en lo que casos que estén exentos del pago de dicha patente, según lo regulado en el artículo 1.2.1, de la referida Ordenanza General, asimismo dicho profesional debe estar debidamente individualizado en la caratula o al inicio del Libro de Obras, según lo previsto en el artículo 1.2.7, de la citada Ordenanza.

En sus descargos, el municipio reconoce la observación, argumentando que en virtud de la magnitud de los proyectos no se estableció en las bases administrativas el requerimiento de registrar a los profesionales de las obras. No obstante, se agrega que, considerando la preeminencia de la normativa precitada por sobre las bases que rigen la ejecución de las obras, se instruirá al Departamento de Obras Municipales respecto del cumplimiento de los preceptos que regulan esta materia.

Al respecto, corresponde indicar, en primer orden, que la normativa citada en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y su ordenanza, son reglas que rigen a las obras sin excepciones, tal como se preceptúa en el artículo 1° de la citada ley, por lo que la explicación de señalar que dicha exigencia no se realizó por no estar en las bases administrativas, no se ajusta a derecho. Por otra parte, el municipio no acompaña a su oficio de respuesta la documentación que acredita que los profesionales que ejecutaron las obras auditadas contaban efectivamente con tal calidad, por lo que considerando que lo expresado no subsana la problemática advertida, procede mantener la observación formulada.

c. Se constató que las dos obras examinadas, no cuentan con los respectivos certificados de calidad de los materiales utilizados en las faenas, así como tampoco sobre la acreditación y resultados de los ensayos efectuados a los rellenos de suelos controlados y hormigones empleados en las obras, cuya cautela le compete a la inspección técnica, incumplándose así lo previsto en los artículos 5.5.1 y 5.5.5, de la Ordenanza General de Urbanismo y



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Construcciones, concernientes al arte de la buena técnica de la construcción, y lo señalado en el ítem 14.1.1 de la Norma Chilena Oficial N° 170, de 1985; Hormigón, sobre la frecuencia de muestreo.

En efecto, a mayor abundamiento, el constructor será responsable de adoptar, durante el transcurso de la obra, medidas de gestión y control de calidad para que ella se ejecute conforme a las normativa vigente aplicable y se ajuste a los planos y especificaciones técnicas del respectivo proyecto, debiendo una vez terminada la obra, informar sobre dichas medidas de gestión y control de calidad adoptadas y certificar que éstas se han cumplido, según lo previsto en el artículo 1.2.9, de la referida Ordenanza General, situación que, en la totalidad de los contratos examinados, no aconteció.

En su contestación, la Entidad Edificia reconoce la observación, sin embargo, agrega que para los aludidos contratos el Director de Obras Municipales inspeccionó los elementos usados en las faenas y el sistema mecánico para el amasado de los hormigones, así como también las armaduras, ladrillos, dosificaciones, pinturas, entre otros elementos, de forma no programada, a objeto de asegurar así la correcta ejecución de las obras.

Sin perjuicio de ello, señala que se instruirá al Director de Obras Municipales para que se dé estricto cumplimiento a la normativa vigente en las futuras construcciones.

Al tenor de la respuesta del municipio y existiendo acciones pendientes de resolver, además de no adoptar medidas correctivas para los dos proyectos auditados por cuanto no acompaña a su oficio de respuesta la documentación que acredite la efectiva calidad de los materiales usados en las obras auditadas, omisión que impide verificar el cumplimiento de las dosificaciones exigidas a los hormigones, grados de compactación de los rellenos de las excavaciones y el cumplimiento de los preceptos estipulados tanto en las especificaciones técnicas como en la Norma Chilena Oficial citada precedentemente en el primer párrafo, por lo que se ha estimado pertinente mantener la observación.

2
2



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

2. Observaciones específicas por contrato.

2.1. "Construcción aceras y obras anexas en Paredones"

2.1.1. ANTECEDENTES GENERALES:

- MANDANTE	: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- UNIDAD TÉCNICA	: Municipalidad de Paredones
- UBICACIÓN GEOGRÁFICA	: Paredones
- CONTRATISTA	: Patricia Balesca López Romero
- INSPECTOR TÉCNICO DE OBRA	: José Medina Muñoz (C. Civil)
- DOCUMENTO DE CONTRATACIÓN	: Decreto N°2.749, de 12/12/2012
- MODALIDAD	: Licitación Pública
- TIPO DE CONTRATACIÓN	: Suma Alzada
- MONTO ORIGINAL CONTRATO	: \$ 28.868.136
- AUMENTOS DE OBRAS	: No se detalla
- DISMINUCIONES DE OBRAS	: No se detalla
- OBRAS EXTRAORDINARIAS	: No se detalla
- MONTO TOTAL DEL CONTRATO	: \$ 28.868.136
- MULTAS DEL CONTRATO	: \$ 0
- PLAZO ORIGINAL CONTRATO	: 120 días corridos.
- AUMENTO DE PLAZO	: 0 días corridos
- PLAZO TOTAL	: 120 días corridos
- FECHA DE INICIO	: 10/12/2012
- FECHA DE TÉRMINO REAL	: 08/04/2013
- FECHA DE TÉRMINO LEGAL	: 09/04/2013
- PROFESIONAL DE OBRA	: Sin información
- PERÍODO DE INSPECCIÓN	: Julio de 2013
- SITUACIÓN DE LA OBRA	: Con recepción provisoria
- ID MERCADO PÚBLICO	: 3981-40-LE12

2.1.2 Descripción

Proyecto que consideró la construcción de 1.634 metros lineales de veredas en diversos sectores de la comuna de Paredones, consultando un ancho de 1,0 metros y un espesor de 0,07 mts., situada sobre una base de ripio compactada. Específicamente se proyectó la construcción de al menos 797 ml de veredas en Paredones, 567 ml en la localidad de Bucalemu y 300 ml en el sector de San Pedro de Alcántara. Asimismo, consideró la ejecución de un cierre perimetral del Centro Cultural de Paredones, por una longitud aproximada de 448 metros lineales, conformado por postes impregnados, de 3" a 4" de diámetro y cuatro hilos de alambre de púas #14. Cabe señalar, que la oferente que resultó adjudicada, ofreció como obra adicional 150 metros lineales de veredas resultando en un total final de al menos 1.784 metros lineales. No obstante lo anterior, se verificó que el proyecto fue modificado considerando finalmente la ejecución de un total de 890 metros lineales de veredas, la incorporación de un radier con malla destinado a área de estacionamiento de superficie 252 m², la colocación de 85 metros lineales de zarpa y la inclusión de un shotcrete en el talud contiguo por una superficie de 202 m². Cabe señalar que dicha modificación, no ocasionó aumento o disminución del valor del contrato.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Financieramente, se pudo establecer que se había cursado un estado de pago por un valor líquido total de \$7.217.034.-, cifra equivalente a un avance financiero del 25% del monto contratado.

2.1.3. Aspectos técnico constructivos

a. Se evidenciaron que los accesos vehiculares construidos dentro de la faja de veredas, así como los bordes de las aceras, se ejecutaron desprovistos de las juntas de dilatación necesarias para el libre movimiento del hormigón originados por la contracción y dilatación de las veredas (fotografías N^{os} 1 y 2), omisión que eventualmente podría generar fisuras no controladas de las veredas o grietas por compresiones que vulnera el artículo 5.5.1, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.



- 1 -

Fotografía N° 1: Vista de un acceso vehicular sin juntas de dilatación en toda su superficie y bordes.

Fotografía N° 2: Detalle de otro acceso vehicular sin existir junta de dilatación.



- 2 -

En cuanto a este aspecto, el municipio aclara que los accesos vehiculares no formaban parte del presente proyecto, sino que éstos fueron aportados por el contratista a su costo para un mejor término de la faena, no obstante ello, se procedió a exigir la ejecución de las juntas de dilatación objetadas a fin de evitar la futura aparición de fisuras y dar, igualmente, cumplimiento a la normativa atinente, situación que se acredita con fotografías que se adjuntaron en su

2
2



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

oficio de respuesta, en el numeral 2.1.3., letra a, explicación que permite dar por subsanada la observación, sin perjuicio de verificar en lo sucesivo la implementación y efectividad de la medida informada.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe aclarar, que tanto las especificaciones técnicas como los planos del proyecto, no disponen ni ilustran la excepción de las veredas en los accesos vehiculares a las viviendas colindantes, por lo que la ejecución de las aceras en esos tramos se ajustaba a lo contratado, más no el paño entre las veredas y la calzada, que tal como señaló el municipio, fue un aporte del contratista.

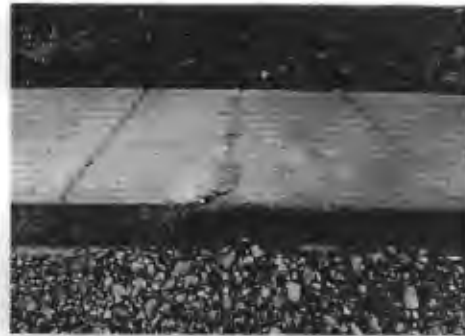
b. Las juntas de hormigonado de las veredas ejecutadas, que son necesarias al término de una jornada de trabajo, no coinciden con los cortes transversales del hormigón, deficiencia que implicó que los hormigones de distintas edades quedaran juntos y desprovistos además de cualquier tipo de puente de adherencia, condición que eventualmente podría generar la fisura de la acera en dicha unión, además de la deficiente terminación de dicha junta (fotografía N° 3 y 4), deficiencia que incumple el artículo 5.5.1, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, sobre el arte de la buena técnica en la construcción, y lo dispuesto en el ítem 10.5.2 de la norma NChN° 170 Of. 1985, sobre juntas de hormigonado al interrumpir la jornada.



- 3 -

Fotografía N° 3: Encuentro de hormigones de distintas edades desprovisto de la junta de hormigonado.

Fotografía N° 4: Detalle de pastelón de acera sin junta de hormigonado.



- 4 -



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

En esta materia, el municipio indica que se instruyó al contratista la regularización de las juntas de hormigonado en las veredas, situación que fue ejecutada por la empresa constructora según se verifica en las fotografías anexadas a su oficio de respuesta, en el numeral 2.1.3, letra b, correspondiendo en consecuencia dar por subsanada la objeción.

c. A nivel de diseño y control del proyecto, se advirtió la omisión de la instrucción de efectuar ensayos de resistencia al hormigón de las veredas, correspondiendo al menos uno de ellos, por cuanto la cantidad ejecutada ascendió a 890 metros lineales (equivalentes a 62 m³ considerando un metro de ancho por 0,07 metros de espesor) según el presupuesto oferta, circunstancia que impide acreditar que dicho material cumple con los requerimientos de calidad y dosificación que se le exigieron, además de incumplir lo estipulado en el ítem 14.1.1 de la norma NCh 170 Of. 1985, "Hormigones - Requisitos Generales", sobre frecuencia de muestreo. Tampoco se estableció en las especificaciones aludidas, la exigencia de efectuar ensayos de densidad a la base estabilizadora situada bajo las veredas.

En lo referente a este punto, el municipio señala que el contratista que ejecutó esta obra cuenta con una serie de equipos mecánicos para la elaboración de los hormigones, por lo que estima que ese equipamiento es suficiente para permitir la dosificación, amasado, transporte y colocación de la mezcla sin intervención de personas que puedan hacer variar la calidad del aludido hormigón. Luego, agrega que la cancha de acopio de los áridos fue un recinto municipal y que éstos provenían de una planta de chancado, por lo que considera que las exigencias de calidad fueron cumplidas. Finalmente, añade que se instruirá al Director de Obras Municipales para que en los contratos sucesivos se cumpla estrictamente con lo estipulado en el ítem 14.1.1. de la precitada Norma Chilena 170 Of. 1985.

Sobre el particular, si bien el municipio adopta medidas preventivas que evitarían su reincidencia en futuros proyectos, teniendo en consideración que la Entidad Edilicia no acompañó antecedentes que permitan desvirtuar la observación planteada en el presente contrato, ésta se mantiene, a fin de que se acredite mediante la certificación pertinente la efectiva calidad de los hormigones ejecutados en esta obra.

d. La zarpa ejecutada en la calle Dr. Moore se presenta con socavamiento del material granular utilizado para rellenar la zona colindante (fotografías N^{os} 5 y 6), ocasionado por el escurrimiento de las aguas lluvias y eventualmente por la falta de compactación de la base estabilizada en el tramo superior final, deficiencia que incumple la instrucción de "compactar adecuadamente" la cama de ripio donde se apoyaron las aludidas zarpas, incumpliendo de este modo lo dispuesto en el ítem Cama de Ripio de las especificaciones técnicas generales.

2
B



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



Fotografía N° 5: Detalle del socavamiento del material de base de las zarpas.

- 5 -

Fotografía N° 6: Vista general del relleno colindante de las zarpas, que ha generado el socavamiento de la base.



- 6 -

En este sentido, la Entidad Edilicia señala, en primer orden, que la calle es mantenida por una empresa contratada por la Dirección Regional de Vialidad y su fiscalización es competencia de la Dirección Provincial de Vialidad de Cardenal Caro. Luego, agrega que para la mantención de esta vía, que posee una pendiente mayor o igual a 40°, la aludida Dirección Regional consideró la colocación de maicillo, material que resultó ineficaz por cuanto la acción de las aguas lluvias generó el arrastre de dicho maicillo más allá de la capacidad de soporte del material aplicado, eventualmente por la falta de compactación de éste.

Sin perjuicio de lo anterior, indica el municipio que exigió al contratista la reposición de la base estabilizada que le corresponde a éste según el proyecto, lo que fue ejecutado según se acredita en la fotografía anexa a su oficio de respuesta.

En consideración a las aclaraciones brindadas y las medidas correctivas informadas por la Municipalidad, corresponde dar por subsanada la observación, sin perjuicio de las verificaciones que se efectúen en futuras fiscalizaciones.

e. Existen algunos tramos de las veredas cuya superficie presentan sucesivas fisuras ocasionadas eventualmente por un deficiente proceso de curado del hormigón, según se advierte en las fotografías N°7, deficiencia



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

que incumple el artículo 5.5.1, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, sobre el arte de la buena técnica en la construcción, y lo señalado en el ítem 12, de la NCh 170 Of. 1985, "Hormigones - Requisitos Generales", concerniente a la protección y curado del hormigón en su periodo inicial.



Fotografía N° 7: Ilustración de algunas fisuras superficiales en las veredas ejecutadas.

- 7 -

En sus descargos, el municipio plantea que exigirá al contratista reparar los defectos advertidos en la superficie de las veredas. A su turno, añade que sin perjuicio de lo anterior, la obra se encuentra aún bajo caución a la data de su oficio de respuesta, por la buena ejecución de la obra, a través de la boleta de garantía N°94655, del Banco BBVA, vigente hasta el 30 de diciembre de 2013, por lo tanto indica que existe además el acto de recepción definitiva de la faena, que permite objetar los defectos que se hayan suscitado a esa fecha.

En virtud de la respuesta del municipio y las reparaciones pendientes, corresponde mantener la observación a fin de acreditar la ejecución del compromiso señalado por la Municipalidad en una futura auditoría de acuerdo a las políticas de seguimiento de la Contraloría General de la República.

f. Se constató que la empresa contratista utilizó el terreno público destinado a veredones como botadero de sus residuos y escombros provenientes de la construcción (fotografía N° 8), procedimiento que vulnera la normativa dispuesta en el artículo N° 5.8.3, numeral 2, del decreto supremo N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y lo señalado en el ítem Aseo Final y Entrega, de las especificaciones técnicas.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



Fotografía N° 8: Ilustración de los restos de soleras existentes contiguos al radier de estacionamiento.

8 -

Con relación a este aspecto, señala el municipio que exigió al contratista el retiro de los escombros objetados, requerimiento que fue atendido por el contratista según se acredita en la fotografía adjuntada a su oficio de respuesta, por lo que esta Contraloría Regional entiende que la situación fue resuelta, luego procede dar por subsanada la observación.

2.2. "Construcción de 5 refugios peatonales en varios sectores de la comuna de Paredones"

2.2.1. ANTECEDENTES GENERALES:

- MANDANTE	: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- UNIDAD TÉCNICA	: Municipalidad de Paredones
- UBICACIÓN GEOGRÁFICA	: Localidades de Querelema, Panilongo, Cutemu, Los Romeros y La Quesería.
- CONTRATISTA	: Juan Carlos Vargas Carreño
- INSPECTOR TÉCNICO DE OBRA	: José Medina Muñoz. (C. Civil)
- DOCUMENTO DE CONTRATACIÓN	: Decreto N°2.537, de 19/11/2012
- MODALIDAD	: Licitación Pública
- TIPO DE CONTRATACIÓN	: Suma Alzada
- MONTO ORIGINAL CONTRATO	: \$ 11.425.994
- MONTO TOTAL DEL CONTRATO	: \$ 11.425.994
- MULTAS DEL CONTRATO	: \$ 0
- PLAZO ORIGINAL CONTRATO	: 42 días corridos.
- AUMENTO DE PLAZO	: 0
- PLAZO TOTAL	: 42 días corridos
- FECHA DE INICIO	: 15/11/2012
- FECHA DE TÉRMINO REAL	: 21/12/2013
- FECHA DE TÉRMINO LEGAL	: 27/12/2012
- PROFESIONAL DE OBRA	: Sin información
- PERIODO DE INSPECCIÓN	: Junio de 2013
- SITUACION DE LA OBRA	: Con recepción provisoria
- ID MERCADO PÚBLICO	: 3981-39-CO12



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

2.2.2. Descripción

Proyecto que consulta la construcción de cinco refugios peatonales emplazados en diversos sectores de la comuna, con el objeto de otorgar a la comunidad de lugares protegidos para la espera de la locomoción colectiva. Su estructura se fundamenta en albañilería confinada en muros, estructura de techumbre en madera de pino impregnada y fundaciones de hormigón armado. A nivel de cubierta se proyecta la instalación de tejas de arcilla colonial. En materia financiera, se pudo establecer que se había cursado un estado de pago por un valor de \$4.569.531, cifra equivalente a un avance financiero del 40% del monto contratado.

2.2.3. Aspectos técnico constructivos

a. Los refugios peatonales ejecutados en las localidades de Querelema y Panilongo, se encuentran emplazados a un costado de la faja pública, en superficies particulares según se advierte en las fotografías N° 9, 10 y 11, sin que el municipio resolviera tales ubicaciones a través de servidumbres de ocupación o cesiones de terrenos, ocasionando consecuentemente que no exista el certificado de bien nacional de uso público y/o el documento que acredita la tenencia del terreno, vulnerando de este modo lo dispuesto en el ítem 2, letra d, del Instructivo para el año 2012, versión 5.0, del programa de mejoramiento urbano.



9 -

Fotografía N° 9: Elevación del camino y refugio peatonal colindante, fuera de la faja fiscal en el sector de Querelema.

Fotografía N° 10: Detalle del refugio en la zona contigua al camino público.



- 10 -

27



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



Fotografía N° 11: Elevación lateral del refugio de la localidad de Panilongo, verificándose que está emplazado parcialmente al interior de un terreno particular.

- 11 -

Sobre esta materia, la entidad edilicia reconoce la objeción formulada, señalando que ello radicó en la inexistencia de un área disponible de la faja fiscal para la instalación de los refugios, lo que forzó al emplazamiento de éstos en terrenos particulares con el previo consentimiento verbal de los propietarios de dichos terrenos, dado que los precitados refugios han resultado un beneficio para la comunidad. Agrega que se instruirá para que dicho consentimiento sea regularizado a través de la constitución de servidumbre.

Al respecto, resulta necesario aclarar, en primer orden, que la disposición de una servidumbre de ocupación aludida por el municipio no se ajusta a la normativa vigente, tal como se estipula en el dictamen N° 8.968, de 2003, de este Organismo Superior de Fiscalización, condición que impide que esta área sea, en lo sucesivo, un bien nacional de uso público y consecuentemente no se podría considerar para la ejecución de obras con aportes fiscales.

Siendo así, en relación al estado inconcluso de la regularización comprometida por el municipio, que deberá ajustarse a una cesión de terreno, luego corresponde mantener la observación formulada, debiendo la Municipalidad gestionar la cesión correspondiente a fin de dar cumplimiento a las exigencias del Programa de Mejoramiento Urbano, por cuanto si bien es efectivo que los municipios pueden invertir en bienes de terceros en forma excepcional, para ello, se deben de cumplir los requisitos que la jurisprudencia administrativa de esta Entidad Superior de Fiscalización ha precisado mediante el dictamen N°35.823, de 2000, esto es, en la medida que ello sea necesario para el cumplimiento de sus finalidades y se resguarden debidamente los intereses municipales comprometidos, lo que no se cumple en la especie.

b. Se verificó que los refugios peatonales fueron ejecutados desprovistos del sobrecancho lateral de las fundaciones equivalente a 0,30 metros a cada lado, según se instruyó en la lámina N°1 de diseño de los precitados refugios, condición que ha favorecido el ingreso de las aguas lluvias hacia las capas de base granular y consecuentemente ha generado el socavamiento de éstas, condición que eventualmente correspondió a la causa del agrietamiento del radier en los refugios de Querelema, Panilongo y Queserla (fotografías Nos 12, 13,



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

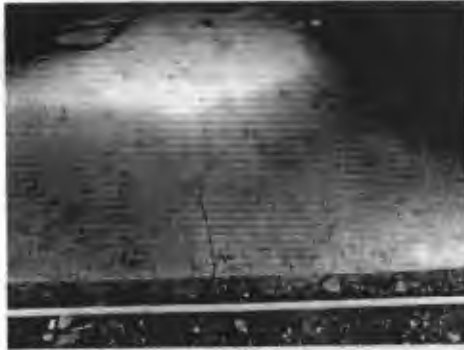
14, 15 y 16). Igualmente, tal disposición incumple además el diseño establecido en la lámina N°4.703.201, Caseta de Albañilería para Paraderos de Buses, del Manual de Carreteras, Volumen 4, en lo que concierne al sobreecho mínimo de 0,20 metros de las fundaciones, que aplica a los refugios peatonales en análisis por tratarse de obras insertas en las fajas enroladas por la Dirección Regional de Vialidad perteneciente al Ministerio de Obras Públicas.



Fotografía N° 12: Detalle de la inexistencia del sobreecho de la fundación del refugio peatonal construido en el sector de Querelema.

- 12 -

Fotografía N° 13: Vista de la grieta del radier del refugio de Querelema



- 13 -



Fotografía N° 14: Detalle de otro paradero sin el sobreecho.

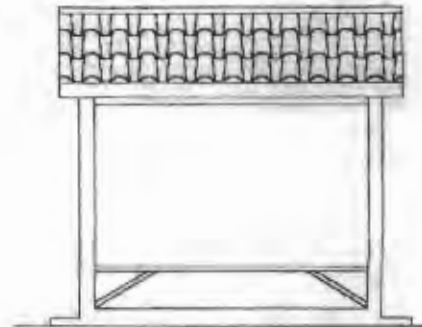
- 14 -

2

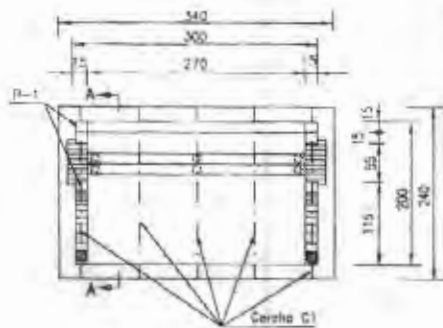


CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Fotografía N° 15: Diseño de la elevación frontal del refugio peatonal del proyecto, que exhibe un sobre ancho de la fundación.



- 15 -



- 16 -

Fotografía N° 14: Diseño de la planta proyectada en la lámina N°4.703.201, del Manual de Carreteras, Volumen 4, que ilustra un sobrecancho de la fundación de 0,20 metros a cada lado del refugio (300 cms. ancho del refugio y 340 cms. ancho del radier de la fundación).

En su respuesta, el municipio indica que el aludido sobrecancho de la fundación no fue ejecutado por cuanto la inclinación del terreno impedía su construcción. En este sentido, añade que en virtud de ello se tuvo que aceptar el aporte del contratista de aumentar los m³ de las fundaciones en áreas con pendiente pronunciada a fin de compensar el precitado sobrecancho y dar cabida a los cinco refugios peatonales, tal como se ilustra en las fotografías de los refugios de La Quesería y Cutemu anexadas a su oficio de respuesta.

Al respecto, si bien se aclara el origen de la omisión del sobrecancho de hormigón, la figura de disminuir una partida y aumentar otra representa una modificación del contrato que no fue aprobada a través de un acto administrativo formal y de acuerdo al procedimiento establecido en el numeral 8.7 de las bases administrativas especiales. En ese sentido, el municipio no aportó la documentación y/o folio del libro de obra que registra la anotación de autorización de dicha compensación, así como tampoco nada dice sobre la reparación de los radieres agrietados que se objetaron en el cuerpo de la observación, por lo que procede mantener la objeción formulada a fin de que la Municipalidad acredite y/o regularice la autorización replicada y adopte las medidas correctivas de reparación de los precitados radieres agrietados.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

IV. CONCLUSIONES

Considerando que las medidas de control y regularización adoptadas e informadas por la Municipalidad de Paredones resultan, en general insuficientes para levantar o dar por subsanadas la totalidad de las observaciones formuladas en el cuerpo del presente informe, procede lo siguiente:

1. Dar por subsanadas las observaciones, de carácter general, que dicen relación con los aspectos de Control Interno, individualizados en el subtítulo I; letra a) relacionada con el factor de evaluación de las propuestas denominado "Mayor mano de obra local"; letra b) sobre la inexistencia de la fórmula que evalúe el factor de mayor cantidad de obra local, letra c) sobre la acumulación de funciones del Director de Obras Municipales, y letra e) concerniente a la modificación extemporánea de las obras.

Asimismo, corresponde dar por subsanada la observación del subtítulo II, Examen Relativo a Aspectos Financieros, letra b) concerniente al error aritmético en la modificación del contrato "Construcción aceras y obras anexas en Paredones".

A ello debe agregarse lo referente al acápite III, Examen a la Materia Auditada, numeral 2.1.3., sobre la obra "Construcción aceras y obras anexas en Paredones", letras a) y b) relacionadas con la omisión de juntas de hormigonado de accesos vehiculares y veredas, letra d, sobre el socavamiento de la zarpa ejecutada, y letra f) sobre la existencia de residuos de la obra y escombros en terreno público.

2. Procede mantener las observaciones del subtítulo I, Control Interno, identificadas con la letra d) sobre el nombramiento extemporáneo del inspector técnico de la obra, y letra f) sobre la omisión de solicitar la autorización del SERVIU para que el municipio fiscalice los pavimentos de esa comuna, a lo que el municipio deberá:

Esclarecer los hechos que ocasionaron el nombramiento extemporáneo del ITO de cada obra, adoptando las medidas preventivas pertinentes que eviten su reincidencia en futuros proyectos, ajustándose a lo preceptuado en el oficio N°7.251, de 14 de febrero de 2008, de la Contraloría General de la República.

Acreditar las instrucciones comprometidas por el municipio a la Dirección de Obras Municipales mediante la documentación pertinente, que valide la efectividad de lo informado y de modo de evitar situaciones como la de la especie.

3. A su turno, corresponde mantener las observaciones registradas en el acápite II, Examen Relativo a Aspectos Financieros, letra a, relacionado con el término de las obras sin tramitar los estados de pago pendientes y que han impedido la rendición a la SUBDERE, debiendo el municipio:

Ejercer las atribuciones que le confiere la normativa vigente para solicitar las remesas, pagar y rendir los proyectos construidos.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

a la SUBDERE, en conformidad a lo dispuesto en el decreto N° 946, de 1993, del Ministerio del Interior, que establece los procedimientos y fija los criterios de selección de los proyectos y programas a financiar con los fondos de que se trata, y lo preceptuado en el documento del PMU Instructivo para el año 2012, versión 5.0, subtítulos V y VI, sobre la Solicitud de Giro y Término del Proyecto, respectivamente

Lo anterior, con el fin último que la Municipalidad de Paredones observe el principio de eficiencia funcional consagrado en los artículos 5° y 8° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en cuya virtud los procedimientos administrativos deben ser ágiles y expeditos, de lo que se sigue que debe procurar que sus gestiones y actuaciones se cumplan dentro de un plazo razonable (aplican dictámenes N°s 31.748, de 2010, y 26.778, de 2013, de este origen).

4. Procede confirmar las observaciones, de carácter general, formuladas en su oportunidad, en el acápite III. Examen de la Materia Auditada, identificada en el numeral 1, letra a) sobre deficiencias en el control de las obras, letra b), referente a la omisión del registro y aprobación del profesional encargado de la ejecución de la obra, y letra c) sobre la inexistencia de certificados de calidad de las obras auditadas, sobre lo cual el municipio deberá:

Documentar las instrucciones comprometidas por el municipio al Departamento de Obras de la Municipalidad de Paredones, mediante los antecedentes pertinentes, que validen la efectividad de lo informado y evite su reincidencia en futuros proyectos.

Acreditar la calidad profesional de los ejecutores de las obras auditadas, a fin de verificar el cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 16 y 17, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y acorde a lo previsto en el artículo 1.2.1 y 1.2.7, de su Ordenanza, todos ellos referente a la necesaria acreditación de las personas legalmente habilitadas para ejercer como profesionales del rubro de la construcción.

Exigir a la inspección técnica la verificación y acreditación de los ensayos a los materiales utilizados en las faenas, que aseguren la calidad y especificación exigida en cada proyecto, según se objetó en la observación del acápite III, numeral 1, letra c, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 5.5.1 y 5.5.5, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y lo señalado en el ítem 14.1.1 de la Norma Chilena Oficial N° 170, de 1985; Hormigón, sobre frecuencia de muestreo.

5. En lo que concierne a las observaciones específicas del subtítulo III, Examen de la Materia Auditada, numeral 2, procede mantener aquellas identificadas con el numeral 2.1.3, relacionadas con el proyecto "Construcción de aceras y obras anexas Paredones", letra c) sobre la inexistencia de certificados de calidad de los materiales empleados en la faena, y letra e) relativa a la presencia de fisuras en la superficie de las veredas. Asimismo, corresponde mantener aquellas objeciones planteadas en el numeral 2.2.3., referente a la obra "Construcción de 5 refugios peatonales en varios sectores de la comuna de Paredones", letra a) sobre el emplazamiento de 2 refugios en terrenos particulares, y letra b) concerniente



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

a la omisión del sobreancho de las fundaciones de los refugios peatonales. Ante ello, el municipio deberá:

1.- Exigir a la inspección técnica la verificación y acreditación de los certificados de ensayos a los materiales utilizados en la obra "Construcción de aceras y obras anexas Paredones", a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el ítem 14.1.1 de la Norma Chilena Oficial N° 170, de 1985; Homigón, sobre frecuencia de muestreo.

2.- Solicitar a la inspección técnica la corrección de las deficiencias de carácter constructivo representadas relacionadas con la ejecución de partidas inconclusas, deficiencias en las terminaciones, incumplimiento de las especificaciones técnicas de los proyectos, entre otros, advertidas en las objeciones del numeral 2.1.3, letra e) y numeral 2.2.3, letra b) este último, en lo que se refiere al agrietamiento de los radieres de los refugios.

3.- Realizar los actos de cesión de terreno, acorde al criterio estipulado en el dictamen N°8.968, de 2003 de este Organismo Superior de Fiscalización, a fin de dar cumplimiento a las exigencias del Programa de Mejoramiento Urbano, estipulado en el ítem 2, letra d, del Instructivo para el año 2012, versión 5.0, de ejecutar obras con financiamiento público en terrenos que cuenten con certificado de bien nacional de uso público y/o que acrediten la tenencia del terreno por parte del municipio. En consecuencia ese Municipio deberá perseguir las eventuales responsabilidades derivadas de estos hechos, e informar el resultado la investigación en los plazos definidos en el penúltimo párrafo de este acápite de observaciones.

4.- Sancionar los actos administrativos pendientes, mediante decreto alcaldicio, dando cumplimiento al artículo 12, incisos 1 y 4, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, además de lo dispuesto en el artículo 3° de la ley N°19.880, de Bases de los Procedimientos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, según se objetó en el numeral 2.2.3, letra b,

5.- Asimismo los actos administrativos inherentes a la modificación de contratos, deben contener la información completa de cada uno de los antecedentes que la citada circular señala, lo contrario manifiesta una conducta que constituye una infracción al artículo 20 de la ley N°18.695, atendido el principio de la no formalización del procedimiento administrativo, previsto en el artículo 13 de la referida ley N°19.880.

Finalmente, para aquellas observaciones que se mantienen, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en anexo único, en un plazo máximo de 30 días hábiles, a partir del día siguiente de la recepción del presente oficio, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

Lo anterior, sin perjuicio de la verificación a cada una de las observaciones mantenidas vigentes en los ámbitos de Control Interno, Aspectos de Examen Relativo a Aspectos Financieros y Examen de la Materia Auditada del presente informe, en el contexto de una próxima auditoría, conforme a las políticas de fiscalización de este Organismo Superior de Control.

Transcribese al Alcalde, al Concejo y al Encargado de Control de la Municipalidad de Paredones.

Saluda atentamente a Ud.,

PIETRO BERNASCONI ROMERO
Jefe de Control Externo
Contraloría Regional
del Libertador Gral. Bernardo O'Higgins



17

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
 CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
 UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
 UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
I.d	Nombramiento extemporáneo del ITO	Determinar causas de la dilación y adoptar medidas preventivas que eviten su reincidencia.			
I.f	Inexistencia de la autorización del SERVIU para que el municipio fiscalice los pavimentos de esa comuna	Documentar las instrucciones efectuadas al Director de Obras Municipales.			
II.a	Término de las obras sin tramitar los estados de pago pendientes, que han impedido la rendición a la SUBDERE.	Tramitar los estados de pago de acuerdo a los procedimientos del instructivo PMU y consecuentemente rendir los proyectos a la SUBDERE.			
II.e	Inexistencia del acuerdo del concejo municipal que aprueba el aporte propio del municipio.	Ingresar al concejo municipal la materia del aporte municipal al proyecto a fin de que sea éste quien determine la aprobación de dicho monto, a través de un acuerdo municipal aprobado por un acto administrativo formal.			
III.1.a	Deficiencias el control de las obras	Acreditar las instrucciones efectuadas al DOM mediante la documentación atingente.			
III.1.b	Omisiones del registro y aprobación del profesional a cargo de las obras	Registrar en las obras sucesivas, el profesional que se hará cargo de las faenas y estampar la aprobación del ITO.			
III.1.c y III.2.1.3.c	Inexistencia de los certificados de calidad	ITO debe exigir a los contratistas de las obras auditadas con caución vigente, el ingreso de los certificados que acrediten la calidad de los hormigones y rellenos ejecutados en los contratos auditados y objetados.			



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

III.2.1.3.e	Presencia de fisuras en la superficie de las veredas	Reparar los defectos constructivos de acuerdo a los procedimientos que dicten las especificaciones técnicas y/o fabricantes de productos.			
III.2.2.3.a	Construcción de refugios en predios particulares	Realizar los actos de cesión de terrenos pertinentes y consecuentemente acreditar la tenencia de los aludidos terrenos. Efectuar la investigación para determinar eventuales responsabilidades.			
III.2.2.3.b	Omisión del sobreaño de la fundación en los refugios peatonales	Formalizar el acto administrativo oficial que aprueba la modificación (compensación) del contrato.			