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

RTE. ANTEC

SOBRE INFORME DE SEGUIMIENTO IF/DIR/VE-23/09.

CONCEPCIÓN, 07770 23.12.10

El Contralor Regional que suscribe remite a esa entidad para su conocimiento y fines legales pertinentes, copia del informe del rubro, que contiene los resultados de la visita efectuada a la Municipalidad de Quillón, con la finalidad que, en su condición de Secretario Municipal, se sirva entregarlo al Concejo Municipal en la primera sesión que lleve a cabo dicho Órgano; acorde lo dispuesto en el artículo 55 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

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

Saluda atentamente a Ud.,

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

I. MUNICIPALIDAD QUILLÓN
Oficina de Partes y Archivos
Obra Recep.
ENTRADA 30 DIC. 2010
TRAMITE 1383
SALIDA Concejo Municipal
Sesión 03.01.2011
30.12.2010

AL SEÑOR
SECRETARIO DE LA
MUNICIPALIDAD DE QUILLÓN
QUILLÓN.
PRP/cdc

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO

DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

Informe Final
Municipalidad de Quillón

Fecha : 23 de Diciembre de 2010.

Nº Informe : IF/DIR/VE-23/09.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO
UNIDAD DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN

INFORME DE SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES CONTENIDAS EN EL INFORME FINAL IF/DIR/VE-23/09, SOBRE FISCALIZACIÓN A LA OBRA CONSTRUCCIÓN CASETAS SANITARIAS VILLA LOS ANDES, BELLAVISTA, QUILLÓN.

CONCEPCIÓN, 23 DIC. 2010

En cumplimiento del plan de fiscalización de esta Contraloría Regional para el año 2010, se efectuó un seguimiento a las medidas adoptadas por la Municipalidad de Quillón respecto de las observaciones formuladas en el informe IF/DIR/VE-23/09, sobre fiscalización a la obra "Construcción de casetas sanitarias Villa Los Andes, Bellavista de Quillón".

En el informe indicado se establecieron las siguientes observaciones:

1) Que no obstante que el municipio adjudicó la ejecución de la obra con fecha 9 de mayo de 2008, y entregó el terreno al contratista el 28 de mayo de 2008, mediante un acta, consta en el primer informe emitido por la asesoría de la inspección técnica realizada por la constructor civil doña Cecilia Nova Quintero, que la ejecución de la obra se inició antes de su adjudicación, esto es, la primera semana de abril de 2008; y que la empresa había ejecutado anticipadamente las siguientes obras entre otras: topografía; movimiento de tierras; trazados; excavaciones; colector de aguas lluvias; preparación de canchas para soleras; colocación de moldajes y preparación de cancha para zarpas. (Anexo 4 y 5)

2) Del análisis de los estados de pago, se constató que la Municipalidad de Quillón, en los N°s 1 al 8, no realizó el control del avance físico de la obra para determinar si procedía efectuar las retenciones por atraso en su ejecución, establecidas en el número 13.2.2 de las bases administrativas generales.

Se incumplió igualmente lo establecido en el punto 16 de las bases administrativas especiales, ya que no se verificó que el contratista contratara mensualmente para su ejecución un mínimo del 90% de mano de obra local no calificada, requisito previo para cursar cada estado de pago.

AL SEÑOR
MANUEL CERDA SEPÚLVEDA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍOBÍO
PRESENTE
LVR/GSR

Lo descrito en los párrafos precedentes consta en el certificado de fecha 7 de diciembre de 2009, emitido por el inspector técnico de la obra. (Anexo 3)

3) El director de obras municipales suscribió el estado de pago número 10 sin que el formato de control y estado de avance estuvieran timbrados y firmados por el inspector técnico de la obra; incumpliendo lo establecido en el artículo 9.3.2 de las bases administrativas generales.

4) No se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 9.3.3 de las bases administrativas generales, en cuanto a que los estados de pago se debían pagar en un plazo no superior a 15 días hábiles, contados desde su presentación.

5) No se dio cumplimiento a lo exigido en el punto 5.1.2, de las bases administrativas generales, toda vez que el contratista no entregó al mandante, al momento de suscribir el contrato de ejecución de obras, la programación definitiva de aquéllas, la que incluye la carta gantt y la curva de avance acumulada.

6) No se cumplió con lo establecido en el punto 5.1.3, de las bases administrativas generales, en orden a que el contratista adjudicado debía protocolizar el contrato de ejecución de obra suscrito con el municipio.

7) Se incumplió lo exigido en el punto 5.1.6, de las bases administrativas generales, toda vez que el contratista no obtuvo el permiso de edificación, previo al inicio de la obra.

Al respecto se debe señalar que, la construcción de las casetas se realizó sin contar con el permiso de edificación, lo que vulnera lo establecido en el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y los artículos 5.1.1, 5.1.3 y 5.1.19 de su Odenanza General, situación que se mantenía a la fecha del cierre de la presente fiscalización.

8) Los beneficiarios se encuentran utilizando las casetas sanitarias y su urbanización sin contar con la recepción definitiva de edificación, lo que contraviene lo establecido en el artículo 145 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que establece que "Ninguna obra podrá ser habitada o destinada a uso alguno antes de su recepción definitiva, parcial o total."

9) La inspección técnica de la obra, desde el 4 de septiembre de 2008, fue desarrollada por el ingeniero en ejecución mecánico, don Juan Carlos Verdugo, nombrado mediante los decretos alcaldicios N[ros] 431, de 2008, y N° 238, de 2009; lo que contraviene lo establecido en el punto 2.j.) de las bases administrativas generales que define la inspección técnica de obras como la persona natural cuya profesión debe ser constructor civil, ingeniero civil civil, ingeniero civil en obras civiles, ingeniero constructor o arquitecto.

10) Consta en el libro de obras que el inspector técnico citado precedentemente, no dio cumplimiento a la obligación establecida en el punto 12.3d), de las bases administrativas generales, ya que no firmó cada una de las hojas del citado libro, a fin de dejar constancia de que tomó conocimiento de las observaciones realizadas.

11) La dirección de obras de la Municipalidad de Quillón, entregó información errónea al Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región del Biobío para la aprobación del proyecto de pavimentación utilizado en la ejecución de la obra, "P.M.B. ÑU 728-M1", por cuanto certificó con fecha 10 de agosto de 2006, que el ancho de calles entre solera era igual a 7 metros; con lo cual el referido servicio aprobó el proyecto de pavimentación en comento. (Anexo 6 y 7)

Lo precedentemente descrito originó que, durante la ejecución de la obra no se pudieran materializar algunos de los perfiles transversales proyectados, dado que el ancho real disponible entre las líneas de cierro, no lo permitió.

Debido a lo anterior, se tramitó la modificación del proyecto "P.M.B. ÑU 728-M1", generándose el proyecto "ÑU 72-M2"; y para que el Servicio de Vivienda y Urbanización lo aprobara, la Dirección de Obras, en esta oportunidad, informó mediante el certificado 177/2009, del 05 de agosto de 2009, que el ancho entre soleras en algunas calles es igual a 6 metros. (Anexo 8)

Por otra parte cabe mencionar que, en el marco de la revisión del proyecto de pavimentación "P.M.B ÑU - 728 M1", el Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región del Biobío, mediante el oficio N° TE 9.214, del 24 de agosto del 2006, solicitó a la Municipalidad de Quillón que en el plazo de 10 días, se pronunciara sobre el proyecto para seguir con su tramitación. (Anexo 9)

Ahora bien, como la municipalidad no dio respuesta a ese servicio, éste consideró el proyecto "P.M.B ÑU - 728 M1" aceptado y lo aprobó, sin advertir la necesidad de incluir el traslado de los postes existentes, ni la imposibilidad de materializar algunos anchos de calles y pasajes proyectados y los radios de enlace. Tampoco se incluyó en los planos del proyecto, la materialidad, ubicación y profundidad de las matrices de agua potable existentes.

La no detección de estos errores en las revisiones realizadas al proyecto de pavimentación ÑU – 728 M1 por el Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región del Bío Bío, y la conformidad atribuible a la Municipalidad de Quillón, ocasionaron modificaciones al proyecto que involucran atrasos, aumentos de obras y multas.

13) Mediante el decreto alcaldicio N° 41, del 22 de enero de 2009, se otorgó un aumento del plazo de ejecución de la obra de 60 días, fundamentado en causales no imputables al contratista, las que se refieren a incongruencias entre los planos del proyecto de pavimentación y su materialización en terreno, toda vez que los anchos oficiales no dieron cabida a algunas calles y pasajes proyectados, tal como se describió en los párrafos precedentes.

Al respecto, se debe señalar que, el contratista presentó entre los antecedentes de su propuesta, una declaración jurada consignando que había estudiado todos los antecedentes y verificado la concordancia entre si, de los planos, del terreno y los planos, las especificaciones técnicas y otros documentos que formaron parte de la licitación. En consecuencia, el fundamento para otorgar el aumento de plazo armoniza con lo establecido en la declaración jurada citada precedentemente.

14) Mediante el decreto alcaldicio N° 208, del 14 de abril de 2009, se aprobó una modificación del contrato, pactándose disminuciones de obras, aumentos y obras extraordinarias.

Respecto a las obras extraordinarias, se debe señalar que en éstas se incluyó el ítem "bajada de arranques domiciliarios", que consideró 320 unidades, por un costo directo total de $ 19.660.800, respecto de los cuales no existía un catastro en el municipio, ni se encontraban las especificaciones técnicas respectivas.

15) El acta de recepción provisoria de fecha 31 de agosto entregada por ese municipio a esta Contraloría Regional, está firmada sólo por el director de obras, faltando la firma de los demás miembros de la comisión nombrada mediante el decreto alcaldicio N° 476, de 2009, y la del contratista (Anexo 10)

16) La municipalidad no dio cumplimento a lo dispuesto en el punto 14.1, de las bases administrativas generales al recepcionar provisoriamente la obra, sin que el contratista entregara en forma previa los siguientes antecedentes: Los sensibilizados y las copias de todos los planos de construcción con sus respectivas especificaciones técnicas y memorias, todos ellos debidamente aprobados; el certificado de recepción de instalaciones domiciliarias y de urbanizaciones; la boleta bancaria de garantía por correcta ejecución de las obras; y el certificado municipal de recepción de obras.

17) A la fecha de cierre de la presente fiscalización esto es, el 22 de diciembre de 2009, el municipio, mediante el decreto alcaldicio N° 658, del 20 de noviembre de 2009, puso término anticipado al contrato, no indicando las causas. (Anexo 11).

18) De acuerdo a las bases administrativas especiales se licitó la ejecución de un total de 198 soluciones sanitarias las que correspondían a: 59 soluciones completas que consideran baño y cocina; 51 soluciones intermedias consistente en un baño; y 88 soluciones intermedias de acuerdo a situación individual. Durante la ejecución de la obra, mediante el contrato modificatorio suscrito el 27 de mayo de 2007, se diminuyeron, por renuncia de algunos beneficiarios, 6 soluciones completas y tres intermedias; de manera que, debían ejecutarse sólo 53 soluciones completas, 48 intermedias y 88 soluciones intermedias de acuerdo a situación individual, quedando un total de 189 beneficiarios.

Ahora bien, en la inspección técnica realizada a la obra por esta Contraloría Regional, se determinó que, la obra estaba recepcionada provisoriamente y con el 100% de avance financiero aprobado por el municipio, no obstante que, debido a la renuncia de algunos beneficiarios, no se ejecutaron todas las soluciones completas contratadas, faltando tres; ni todas las soluciones intermedias de acuerdo a situación individual, faltando 7. Por otra parte, se ejecutaron cinco soluciones intermedias que no estaban contratadas.

En consecuencia, las obras realmente ejecutadas fueron 184 soluciones sanitarias, consistentes en 50 soluciones completas; 53 soluciones intermedias y 81 soluciones intermedias de acuerdo a situación individual, de un total de 198 contratadas inicialmente.

Además, en dicha inspección técnica y del análisis de los antecedentes que entregó el municipio a esta Contraloría Regional, se constató que, a 18 beneficiarios no les instalaron los artefactos sanitarios, sino que sólo se los entregaron, no obstante que, las especificaciones técnicas consideran su instalación.

Igualmente, se constató que 22 beneficiarios recibieron un calefón sin instalar, en circunstancias que, en las especificaciones técnicas se estableció que éstos debían ser instalados por el contratista.

19) Las casetas sanitarias construidas no exhiben la numeración adosada a la fachada según se requiere en el numeral 4.2 de las especificaciones técnicas del proyecto.

20) La terminación del piso de las casetas sanitarias incumple lo establecido en el numeral 2.2.6 de las especificaciones técnicas del proyecto, toda vez que no se instaló las cubrejuntas metálicas en los vanos de las puertas.

21) Se constató en terreno la existencia de soleras partidas y parchadas, soluciones técnicas no incluidas en el proyecto de pavimentación ÑU – 728 M1, lo que fue advertido por el inspector técnico en el folio 13 del libro de obras de junio de 2008, y el contratista no corrigió. (Anexo fotográfico 1)

Además, se advirtió la existencia de postes instalados en aceras; un grifo sobre solera; soleras realizadas in situ; y, zarpa de ancho irregular, soluciones técnicas no incluidas en proyecto de pavimentación y que frustran la funcionalidad de la infraestructura afectada. (Anexo fotográfico 2)

22) Debido a la materialización del proyecto de pavimentación en comento, el nivel del piso de algunas de las viviendas existentes, quedó por debajo de la línea de la rasante, lo que las expone a inundaciones en los períodos de lluvia. (Anexo fotográfico 3)

23) A las bases administrativas que regulan el contrato, se formulan las siguientes observaciones:

a) No procede mencionar el trámite de toma de conocimiento en los numerales 5.1.3; 12.1 y 14, de las bases administrativas generales, toda vez que conforme con lo dispuesto en el oficio N° 7.251 del 14 de febrero de 2008, de la Contraloría General de la República, se informó a las municipalidades que debían mantener una carpeta con los antecedentes de cada contrato de ejecución de obras, para ser revisados en una eventual fiscalización en terreno, sin que sea necesaria la remisión de los actos administrativos correspondientes a esta Entidad de Control, dejando sin efectos los oficios N°s 40.506 de 1995, 25.379, de 1982, 625 de 1980 y 64.230, de 1978, todos de la Contraloría General de la República.

b) En relación a las garantías que caucionan la seriedad de la oferta; el fiel cumplimiento del contrato; la correcta ejecución de las obras y el anticipo, se observa que en los numerales 8 y 14, de las bases administrativas generales y especiales, respectivamente, se omite establecer la glosa que debe consignarse en dichos documentos, señalar que éstos deben ser pagaderos a la vista y tener el carácter de irrevocables, acorde con lo prescrito en los artículos 31, 68 y 73 del decreto supremo N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda. Igualmente, no se indica que el documento que garantice el fiel cumplimiento del contrato debe asegurar el pago de las obligaciones laborales y sociales de los trabajadores de la empresa contratante, al tenor de lo dispuesto en el artículo 11, inciso primero, de la ley N° 19.886, lo que debe mencionarse expresamente. (Aplica dictamen N° 58.762 de 2008, de la Contraloría General).

Durante el seguimiento a las medidas que debió adoptar esa autoridad comunal para subsanar las observaciones que se formularon por esta Contraloría Regional, en el informe referido, se constató que el municipio no ha realizado acciones tendientes a subsanarlas. Igualmente, se constató que no se dio cumplimiento a lo ordenado en la concusión contenida en la letra e) del informe precitado, en orden a que debía determinarse la responsabilidad administrativa de los funcionarios que intervinieron en los hechos observados.

En relación al numeral 11, del informe en materia, en el cual se señaló que la garantía de fiel cumplimiento del contrato N° 5.874.250, emitida por el Banco BCI, se encontraba vencida desde el 20 de octubre de 2009, en el seguimiento se constató que, el municipio, a través del decreto alcaldicio número 472, de fecha 10 de agosto de 2009, aprobó aplicar al contratista una multa de $99.375.861, por no mantener vigente la boleta que cauciona dicha obligación durante 39 días, considerando un valor diario de $2.548.009.

Sobre la materia, cabe señalar que la multa debe calcularse sobre el monto neto total del precio del contrato, incluidas sus modificaciones, lo que no se consideró en la especie. En efecto, y teniendo presente que el valor neto corresponde a la suma de $947.722.480, la multa que debe aplicarse es de $110.883.513; aspecto que esa municipalidad deberá tener en consideración al efectuar la liquidación final del contrato a fin de proceder a retener al contratista la diferencia.

En otro orden de consideraciones, el seguimiento se enfocó en validar las acciones informadas por el alcalde don Jaime Catalán Saldias, en su oficio N°89/90/2010, de 26 de mayo de 2010, en el cual señala entre otras materias, que por el decreto alcaldicio N°244 de fecha 27 de mayo de 2010, instruyó a todas las direcciones municipales que intervienen en la redacción y preparación de las bases administrativas de contratos ajustarlas, en lo sucesivo, a lo prescrito en la ley N°19.886, sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios y su reglamento, establecido en el decreto supremo N°250 de 2004, del Ministerio de Hacienda.

En el oficio citado, agrega la autoridad comunal que, ante la complejidad y diversidad de las observaciones formuladas por esta Contraloría Regional, en el mismo acto administrativo indicado, encomendó a doña Agustina Suazo González, profesional de la dirección de obras municipales, estudiar las observaciones y proponerle las medidas necesarias para subsanarlas.

Por último añade que, se incorporaron al sumario administrativo que el municipio ordenó instruir mediante el decreto alcaldicio N° 364, del 1 de julio de 2009, al director de obras municipales y a otros funcionarios responsables de la ejecución de ese contrato, los hechos observados en el informe IF/DIR/VE-23/09, evacuado por este Organismo de Control.

Sobre lo informado por el Alcalde de la Municipalidad de Quillón a esta Contraloría Regional, se constató lo siguiente:

- Que las acciones informadas por la autoridad comunal no se concretaron, ya que en la práctica, el decreto alcaldicio N° 244, de 2010, no se dictó.

Al respecto, don Héctor Monsalve Castillo, Secretario Municipal, ante una consulta de los fiscalizadores, extendió dos certificados que se adjuntan como anexos N°1 y 2, en los que indica que existe un procedimiento de reserva temporal de números de decretos alcaldicios a solicitud de las diferentes unidades municipales, y que habiéndose reservado el número 244, de 2010, posteriormente, al dictarlo se sancionó una materia distinta.

- Que los hechos observados por este Órgano de Control en el informe referido, no han sido incorporados al sumario que el municipio está instruyendo al director de obras municipales y a otros funcionarios.Al respecto, el fiscal de dicho proceso, don Franco Pedreros Guenante, extendió un certificado el 29 de octubre de 2010, en el que consigna que aún no conocía el informe final de observaciones señalado precedentemente.

- Que el secretario municipal no cumplió la instrucción impartida por este Organismo Fiscalizador en el oficio N°2.259, de 11 de mayo de 2010, mediante el cual le remitió el informe final IF/DIR/23/09, para que lo entregara al Concejo Municipal en la primera sesión que llevara a cabo ese Órgano; acorde con lo dispuesto en el artículo 55, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, ya que a la fecha de esta fiscalización, 27 de octubre de 2010, aún no se lo había entregado.

Conclusiones.

a) El Alcalde de la Municipalidad de Quillón no ha dado cumplimiento a lo instruido por esta Contraloría Regional en el informe IF/DIR/VE-23/09.

b) Se ha constatado que la información contenida en el oficio N°89/90/2010, de la Municipalidad de Quillón, no corresponde a lo verificado por esta Contraloría Regional durante la fiscalización de seguimiento efectuada.

c) La autoridad comunal deberá disponer las medidas de pendientes a regularizar la numeración de los decretos alcaldicio, instruyendo que se debe terminar con la práctica de reservar números de decretos que se dictarán a futuro con una fecha anterior, ya que las decisiones que adopte esa

municipalidad deben materializarse en un documento escrito y aprobarse mediante un decreto alcaldicio, y surtirán efectos desde que se dicten, y proceder a determinar la responsabilidad administrativa de quienes intervinieron en la adopción de esa práctica irregular debiendo remitir el expediente y el decreto que afine el proceso a esta Contraloría Regional para su examen.

d) El municipio en la liquidación contable del contrato, deberá retener del saldo que resulte, el valor correspondiente a las obras que no fueron ejecutadas y que el municipio pagó al contratista, así como el menor valor de las multas cobradas a éste por incumplimiento de la obligación de mantener vigente la garantía que caucionaba el fiel cumplimiento del contrato; ahora bien, si el saldo que resultare de la liquidación contable fuere insuficiente para ese municipio deberá adoptar las medidas que correspondan a fin de obtener su pago, debiendo informar de ello a este Órgano de Control.

e) Se reitera que, en lo sucesivo, ese municipio deberá velar porque en la materialización de los contratos se observe el principio de estricta sujeción a las bases administrativas que los rigen.

f) Considerando los antecedentes de que da cuenta este informe de seguimiento, esta Contraloría Regional, procederá, en su oportunidad, a incoar un sumario administrativo en los términos de la resolución N°236 de 1998, de la Contraloría General de la República, en relación con los artículos 131 y siguientes de la ley N° 10.336, a fin de determinar la eventual responsabilidad administrativa que le asiste a los funcionarios que infringieron normativas y omitieron procedimientos, en los términos señalados en el cuerpo del informe IF/DIR/VE-23/09 de esta Contraloría Regional.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR ASTUDILLO PARRA
Jefe Unidad Auditoría e Inspección
Contraloría Regional del Bio Bío