



# INFORME FINAL

## MUNICIPALIDAD DE LOS ÁLAMOS

INFORME N° 712/2018

17 DE DICIEMBRE DE 2018



POR EL CUIDADO Y BUEN USO  
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS



CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO.

IOP N° 8.132/2018

NRP/JRMR/hop

MUNICIPALIDAD DE LOS ÁLAMOS  
OFICINA DE PARTES  
CORRESPONDENCIA RECIBIDA

13 DIC. 2018

Fecha Despacho Interno: .....

Trámite:

Para su Conocimiento  
 Informar Brevedad  
 Dar Cumplimiento

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN,

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
REGIÓN 8

17 DIC 2018

N° 9.772



2820181217972

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final N° 712 de 2018, debidamente aprobado, que contiene los resultados de la auditoría efectuada en la Municipalidad de Los Álamos.

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

Saluda atentamente a Ud.

RICARDO BETANCOURT SOLAR  
CONTRALOR REGIONAL DEL BIO-BIO

AL SEÑOR  
ÁLCALDE DE LA  
MUNICIPALIDAD DE LOS ÁLAMOS  
LOS ÁLAMOS



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

IOP. N° 8.132/2018

NRP/JPMR/hop

I. MUNICIPALIDAD DE LOS ALAMOS  
OFICINA DE PARTES  
CORRESPONDENCIA RECIBIDA

18 DIC. 2018

Fecha Despacho Interno:.....

- Destino:.....
- Para su Conocimiento
  - Informar Brevedad
  - Dar Cumplimiento

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
REGIÓN 8

17 DIC 2018

N° 9.771



28201812179771

CONCEPCIÓN,

Adjunto, remito a Ud., copia del informe Final N° 712, de 2018 debidamente aprobado, con el fin de que en la primera sesión que celebre el concejo municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado entregándole copia del mismo.

Al respecto, Ud. deberá acreditar ante esta Contraloría Regional, en su calidad de secretario del concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite dentro del plazo de diez días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.

RICARDO BETANCOURT SOLAR  
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO-BÍO

AL SEÑOR  
SECRETARIO MUNICIPAL  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LOS ÁLAMOS  
LOS ÁLAMOS



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

IQP. N° 8132/2018  
I. MUNRRP/JRMR/2018/001  
MUNICIPALIDAD DE LOS ALAMOS  
OFICINA DE PARTES  
CORRESPONDENCIA RECIBIDA  
18 DIC. 2018.  
Fecha Despacho Interno:.....  
Destino:  
 Para su Conocimiento  
 Informar Brevidad  
 Dar Cumplimiento\*

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
REGIÓN 8

17 DIC 2018

N° 9.770



20201012179770

CONCEPCIÓN,

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final N° 712, de 2018, debidamente aprobado, que contiene los resultados de la auditoría efectuada en la Municipalidad de Los Álamos.

Saluda atentamente a Ud.

RICARDO BETANCCURT SOLAR  
CONTRALOR REGIONAL DEL BIO-BIO

AL SEÑOR  
DIRECTOR DE CONTROL  
DE LA MUNICIPALIDAD DE LOS ÁLAMOS  
LOS ÁLAMOS



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

PREG. N° 8.132/2018  
NPP/hop.

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
REGIÓN 8

18 DIC 2018

N° 9.839

CONCEPCIÓN,



28201812189839

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Firal N° 712, de 2018, debidamente aprobado, que contiene los resultados de la auditoría efectuada en la Municipalidad de Los Álamos.

Saluda atentamente a Ud.

RICARDO BETANCOURT SOLAR  
CONTRALOR REGIONAL DEL BIOBÍO

AL SEÑOR

WALDO [REDACTED]

[REDACTED]  
PRESENTE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

**Resumen Ejecutivo Informe Final de Auditoría N° 712, de 2018**

**Municipalidad de Los Álamos.**

**Objetivo:** Efectuar una auditoría a la obra de infraestructura denominada "Reposición Edificio Consistorial" licitado por la Municipalidad de Los Álamos, en el periodo que va desde el 1 de enero de 2017 hasta la fecha de ejecución de la auditoría.

Lo anterior, con la finalidad de comprobar que la ejecución se haya ceñido a las disposiciones legales vigentes que rigen la materia, el contrato y bases; verificar que los pagos realizados por cada una de ellas, estén de acuerdo al avance físico de la obra y comprobar que la fiscalización efectuada por el municipio haya sido conforme a los principios de eficiencia y eficacia establecidos.

**Preguntas de la Fiscalización:**

- ¿Han sido ejecutadas las obras conforme a las condiciones establecidas en el contrato y a la normativa general que las rige?
- ¿Se han pagado partidas efectivamente ejecutadas?
- ¿Ha fiscalizado el municipio eficiente y eficazmente las obras seleccionadas?

**Principales Resultados:**

- Durante el proceso concursal de proyecto en análisis, el municipio no entregó la totalidad de los antecedentes técnicos sobre la definición del sistema de pilotaje para los volúmenes de servicio, aspecto relevante para la correcta evaluación del proyecto por parte de los oferentes, en cuanto a las partidas a construir y sus valores, siendo la Administración la principal obligada a que la obra que encarga, quede completamente definida en los antecedentes de la licitación.
- Para el equipo de asesoría a la inspección técnica de obra, específicamente para la especialidad de agua potable, aguas lluvias y alcantarillado domiciliario, el consultor señor Waldo [REDACTED] [REDACTED] presentó al señor Carlos Daroch Flores, quien no poseía a la fecha el título de Constructor Civil, lo que no dio cumplimiento a lo establecido en el numeral 2.7 de las bases administrativas y términos de referencia del contrato de asesoría, en que se exige la participación de un especialista, dentro del equipo de trabajo, quien, como requisito, debía poseer título profesional de ingeniero civil, ingeniero constructor o constructor civil

En relación a las observaciones reseñadas, esa municipalidad, deberá implementar un manual de procedimientos, que permita la correcta implementación y evaluación de los futuros procesos licitatorios, tanto en los aspectos técnicos, administrativos y normativos.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORIA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

PREG N° 8.132/2018

INFORME FINAL N° 712, DE 2018,  
SOBRE AUDITORÍA Y EXAMEN DE  
CUENTAS AL PROYECTO "REPOSICIÓN  
EDIFICIO CONSISTORIAL, COMUNA DE  
LOS ÁLAMOS", EJECUTADO POR LA  
MUNICIPALIDAD DE LOS ÁLAMOS.

CONCEPCIÓN,

En cumplimiento del plan anual de fiscalización de esta Contraloría General para el año 2018, y en conformidad con lo establecido en los artículos 95 y siguientes de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, y el artículo 54 del decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, se efectuó una auditoría y examen de cuentas al proyecto "Reposición Edificio Consistorial, Comuna de Los Álamos", a cargo de la Municipalidad de Los Álamos, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 29 de agosto de 2018.

El equipo que realizó la auditoría estuvo integrado por los funcionarios Juan Carlos Olivares González y Mariano Valderrama Oviedo, en calidad de fiscalizadores, y el señor Juan Pablo Mancilla Runin, como supervisor.

#### JUSTIFICACIÓN

El proceso de planificación anual establecido por esta Entidad de Control para el año 2018, incluyó el análisis de indicadores de riesgo y de importancia relativa, determinándose como un factor relevante para la selección de esta auditoría, la inversión que demanda el proyecto de que se trata, de \$5.918.553.760.

Además, se tuvo en consideración la presentación formulada a esta sede regional, a través de la referencia N° W003514, de 2018, por parte del señor Waldo [REDACTED], en representación de la consultora encargada de la Asesoría a la Inspección Técnica de Obras, AITO, del proyecto en comento, quien denuncia eventuales irregularidades en la actuación del Inspector Técnico de la Obra, ITO, durante el desarrollo de los trabajos.

AL SEÑOR  
RICARDO BETANCOURT SOLAR  
CONTRALOR REGIONAL DEL BIOBÍO  
PRESENTE



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

Asimismo, a través de esta auditoría 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, la revisión de esta Contraloría Regional se enmarca en los ODS, N<sup>os</sup> 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, y 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles.

### **ANTECEDENTES GENERALES**

Como cuestión previa, cabe hacer presente que el proyecto auditado, emplazado frente a la Plaza de Armas de la comuna, fue financiado por el Fondo de Recuperación de Ciudades, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SLBDERE, y consideró construir una edificación de 3.364 m<sup>2</sup>, de superficie, distribuidos en tres niveles, cuya estructura resistente está compuesta por hormigón armado y vigas de acero, y además considera 5.000 m<sup>2</sup> de obras exteriores.

En la siguiente tabla se detallan los principales aspectos del contrato:

<b>Nombre del contrato</b>	Reposición Edificio Consistorial, Comuna de Los Álamos
<b>Mandante</b>	Gobierno Regional del Biobío.
<b>Unidad técnica</b>	Municipalidad de Los Álamos.
<b>Ubicación</b>	Libertad N° 300, Los Álamos.
<b>Contratista</b>	Constructora Claro Vicuña Valenzuela.
<b>Inspector Técnico de Obra</b>	Christian Gutiérrez Sandoval.
<b>Decreto adjudicación</b>	N° 3.012 del 12 de julio de 2017.
<b>Procedimiento de Contratación</b>	Propuesta pública.
<b>Modalidad de contratación</b>	Suma Alzada.
<b>Monto original del contrato</b>	\$5.918.553.760.-
<b>Aumento de obras</b>	\$ 56.840.527.-
<b>Disminuciones de obras</b>	No hay.
<b>Obras extraordinarias</b>	No hay.
<b>Monto total del contrato</b>	\$ 5.975.394.287.-





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

<b>Plazo original del contrato</b>	450 días corridos.
<b>Aumento de plazo</b>	No hay
<b>Plazo total</b>	450 días corridos.
<b>Avance financiero al momento de la inspección</b>	58,03%.
<b>Avance físico al momento de la inspección</b>	66,68%.
<b>Fecha de inicio</b>	1 de agosto de 2017.
<b>Fecha de término legal</b>	24 de octubre de 2018
<b>ID Mercado Público</b>	558836-1-LR17

Fuente: Antecedentes proporcionados por la Dirección de Obras Municipales de Los Álamos.

Al momento del cierre de la revisión -24 de agosto de 2018-, se habían cursado 10 estados de pagos por avances de obras, por el monto acumulado de \$3.467.275.859, equivalente al 58,03 % del total pactado, incluidas las modificaciones, quedando un saldo por pagar de \$ 2.508.118.428.

El resultado de la auditoría, consta en el Preinforme de Observaciones N° 712, de 2018, el cual fue puesto en conocimiento del Alcalde de la Municipalidad de Los Álamos, mediante el oficio electrónico N° E1.614, de 2018, de esta Contraloría Regional, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, lo que se concretó a través del oficio N° 1.172, de igual año, el que fue debidamente analizado y considerado en la elaboración del presente informe final.

## OBJETIVO

La auditoría tuvo por finalidad verificar que la ejecución del proyecto en comento se haya ceñido a las disposiciones legales vigentes, así como también a las bases técnicas y administrativas del contrato; que los gastos se encuentren debidamente acreditados y contabilizados, y que correspondan al avance físico de la obra; que las modificaciones de partidas se encuentren respaldadas y autorizadas; y que la Municipalidad de Los Álamos haya efectuado un control eficiente de la ejecución del proyecto.

## METODOLOGÍA

El examen se practicó de acuerdo con la metodología de auditoría de este Organismo Fiscalizador, contenida en la resolución N° 20, de 2015, que Fija Normas que Regulan las Auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República, y los procedimientos de control aprobados mediante su resolución exenta N° 1.485 de 1996, que Aprueba Normas de Control Interno, considerando resultados de evaluaciones de aspectos de control interno respecto de las materias examinadas y determinándose la realización de pruebas de



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO**  
**UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

auditoría en la medida que se consideraron necesarias. Asimismo, se realizó un examen de las cuentas relacionadas con la materia en revisión.

Cabe hacer presente que las observaciones que este Organismo de Control 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 acuerdo a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia por esta Entidad Fiscalizadora; en tanto, se clasifican como Medianamente complejas (MC)/Levemente complejas (LC), aquellas que tienen menor impacto en esos criterios.

### **UNIVERSO Y MUESTRA**

De acuerdo con los antecedentes proporcionados por la entidad fiscalizada, y para los efectos de la presente auditoría, se identificó como universo solo un contrato sujeto a examen, conformado por el proyecto de que se trata, cuyo monto total es de \$ 5.975.394.287, el cual fue revisado en su totalidad.

La información fue proporcionada por el señor Christian Gutiérrez Sandoval, ITO, dependiente de la Dirección de Obras Municipales de Los Álamos, y puesta a disposición de esta Contraloría Regional a contar del 13 de julio de 2018.

### **RESULTADO DE LA AUDITORÍA**

Del examen practicado se determinaron las siguientes observaciones:

#### **I. CONTROL INTERNO**

##### **1. Validación de boletas de garantía.**

Se constató que el servicio no verifica si las pólizas de seguro y/o las garantías proporcionadas por el contratista se encuentran correctamente emitidas por las entidades bancarias y/o compañías de seguros que en ellas se consignan.

Lo anterior, contraviene lo preceptuado en el numeral 4.2 de las bases administrativas especiales que rigieron el contrato, aprobadas a través del decreto alcaldicio N° 311, de 28 de diciembre de 2016, que disponen en lo que interesa, que la municipalidad podrá solicitar la certificación de autenticidad de la garantía ante la institución bancaria emisora.

Del mismo modo, constituye una debilidad de control interno, que se aparta de lo previsto en el capítulo III, letra e), numeral 38, de la resolución exenta N° 1.485, de 1996, de este origen, que aprueba normas de control interno de la Contraloría General, el cual señala que los directivos deben



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

vigilar continuamente sus operaciones y adoptar inmediatamente las medidas oportunas ante cualquiera evidencia de irregularidad o de actuación contraria a los principios de economía, eficiencia y eficacia y lo dispuesto en el capítulo V, letra a), numeral 72, que establece que la dirección es responsable de la aplicación y vigilancia de los controles internos específicos, necesarios para sus operaciones, por lo que debe ser consciente de que una estructura rigurosa en este ámbito es fundamental para controlar la organización, los objetivos, las operaciones y los recursos.

En relación a esta materia, el municipio indica que efectivamente omitió verificar la autenticidad de estos instrumentos ante las entidades emisoras, dado que acorde a lo establecido en las referidas bases especiales, no resultaba imperativo para la entidad edilicia solicitarlo.

Luego, agrega que, con la finalidad de regular lo observado se implementará un manual de procedimiento de la Secretaría Comunal de Planificación, SECPLAN, durante el año 2019, que incluirá en sus materias la validación de la autenticidad de la documentación ingresada por las empresas contratistas adjudicadas en los procesos licitatorios.

Al respecto, es dable hacer presente que conforme lo informado por esa entidad edilicia se levantará, en esta ocasión la observación formulada, no obstante, el deber de ese municipio es de implementar en lo sucesivo las medidas comprometidas.

## II. EXAMEN DE LA MATERIA AUDITADA

### 1. De la modificación de contrato.

Por medio del decreto alcaldicio N° 5.598, de 9 de enero de 2018, se aprobó el contrato modificatorio N° 1/17, de 28 de noviembre de 2017, en el que se acordó un aumento de obras por \$56.840.527, derivado de la ejecución de 8 pilotes adicionales en el edificio consistorial, lo que fue autorizado por la SUBDERE, a través del oficio N° 13047/2017, de 23 de octubre de 2017, suscrito por la señora Daniela Ramírez Musre, Encargada de la Unidad Programa Recuperación de Ciudades e Inversión Territorial de la mencionada subsecretaría.

Esta modificación se funda en el informe técnico elaborado por la AITO, del mes de octubre de 2017, según el cual además del edificio propiamente tal, el proyecto contempla la construcción de dos volúmenes de servicio que albergarán las instalaciones de estanque de agua, grupo electrógeno y caldera, de los cuales se cuenta con el plano EST-501, que detalla su composición estructural e indica su fundación, referenciado a un estudio de geotecnia que define solo la composición del edificio principal, utilizando como método de fundación 60 pilotes de hormigón armado, excluyéndose en el precitado estudio, el mejoramiento de suelo requerido para las fundaciones de estas zonas de servicio, conformadas aparentemente por un diseño base de 8 pilotes adicionales a los indicados precedentemente, los que carecen de cálculo.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Agrega, que durante el proceso de aclaraciones de la licitación de la obra en comento, se formuló la siguiente solicitud en la pregunta N° 61: "Favor enviar plano de pilotes en cad, para poder cuantificarlo y valorizarlo económicamente", respondiendo el municipio que "Solo se cuenta con plano de proyecto de pilotes en versión PDF (el cual grafica un pilote tipo). La ubicación de los pilotes se encuentra graficada en los planos EST 101 y EST 201 del proyecto de cálculo estructural".

Añade el mencionado informe, que los antecedentes aludidos dan cuenta de la ubicación de 60 pilotes, distribuidos solo en la nave principal -de tres niveles-, y no grafican el mejoramiento de los volúmenes de servicio, lo cual resulta concordante con la información contenida en la memoria de cálculo desarrollada por la Empresa Pilotes Terratest S.A., contratada por el consultor del diseño para elaborar el proyecto de pilotaje del establecimiento.

Sobre la materia, del análisis del libro de obras N°1, aparece que en el folio N° 19, de 20 de septiembre de 2017, la constructora Claro Vicuña Valenzuela S.A, solicitó a la inspección entregar el proyecto de pilotes de la zona denominada "volúmenes de servicio", para su cuantificación y evaluación económica o bien disponer de la solución de fundaciones que el proyectista estime conveniente, la cual igualmente deberá ser presupuestada.

También, se tuvo a la vista el folio 28, de 12 de octubre de 2017, de igual libro, en el cual la ITO registró haber remitido a esa sociedad la respuesta del calculista, adjuntando en dicha instancia un correo electrónico del consultor señor Carlos Molina Cáceres, en el que se proponen dos opciones para fundar estos volúmenes: la primera, consiste en utilizar la misma solución de pilotes indicada por la empresa Terratest S.A., ajustando el largo, y la segunda, en excavar hasta la cota indicada en la mecánica de suelos "cota de sello de fundación Df = 12.00 m" y rellenar según indicaciones del mecánico de suelos.

Atendido esto, por medio del folio 29, de 13 de octubre del mismo año, el mencionado contratista comunicó al ITO que, acorde al antedicho correo electrónico, ejecutarían la primera solución, la cual valorizaron en \$56.840.530, incluido impuestos, respondiéndose a través del folio N° 42, de 24 de octubre de 2017, que la SUBDERE había dado su aprobación al aumento de obra, por la construcción de estos ocho pilotes, autorizando la construcción de los mismos.

Al respecto, es dable precisar que en los contratos de obra pública, una vez adjudicada la obra, el contratista debe ejecutar los trabajos con arreglo a los documentos y antecedentes que rigieron la licitación, como asimismo, con estricto apego a las normas vigentes sobre la obra contratada, tal como ha sido sostenido en el dictamen N° 16.210, de 2010, de este origen.

Sobre esto mismo, es del caso señalar que durante el proceso concursal del proyecto en análisis, el municipio no entregó los antecedentes técnicos sobre la definición o cálculo del sistema de pilotaje para los volúmenes de servicio, materia respecto de la cual debe consignarse que del tenor



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

de la respuesta a la pregunta 61, fluye que solo el edificio disponía de tal sistema, sin considerar estos módulos de servicio.

En efecto, el ítem 2/1.2.1 "Pilotes", de las especificaciones técnicas de arquitectura, se refiere claramente a los pilotes del edificio principal, excluyendo aquellos graficados en los volúmenes de servicio, destinados al estanque de agua potable, grupo electrógeno y caldera, de modo que este pilotaje, si bien era necesario para la adecuada construcción de estos sectores, el mismo no formó parte de las obligaciones contraídas por la empresa con la Administración, aun cuando el contrato de que se trata fue celebrado a suma alzada, no aportando el municipio los antecedentes necesarios para un adecuado estudio de las ofertas, propiciando o induciendo a un eventual error como se aprecia en la especie con el sistema de pilotaje de los módulos de servicio.

La situación descrita constituye una inobservancia por parte del municipio, de lo consagrado en los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que impone a la Administración del Estado el deber de observar los principios de eficiencia y eficacia y a sus autoridades y funcionarios la obligación de velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

Además, dicha actuación no satisface la jurisprudencia de esta Contraloría General, contenida, entre otros, en sus dictámenes N°s 22.802 y 73.501, ambos de 2013, según la cual los servicios públicos que convocan a una licitación para la ejecución de una obra deben velar porque el proyecto respectivo defina en forma suficiente la obra a realizar con la finalidad de que los interesados puedan efectuar una evaluación precisa de las partidas a construir y de sus valores, y que la Administración es la principal obligada a que la obra que encarga, quede completamente definida en los antecedentes de la licitación; sin que sea dable exigir a los proponentes que deban llenar los vacíos o errores de que adolezcan esos instrumentos.

En su respuesta, esa entidad acoge lo indicado por esta Contraloría Regional, y señala que para las próximas licitaciones que efectúe, definirá un listado de revisión que permita verificar todos los antecedentes del expediente de proyecto, tanto a nivel administrativo, normativo y técnico, lo cual se llevará a cabo mediante un manual de procedimiento que implementará la SECPLAN durante el año 2019.

En este contexto, habida consideración que el municipio indica solo acciones a futuro, se mantiene la observación formulada, máxime cuando se ha configurado a su respecto una situación jurídica consolidada que no es posible revertir.

## 2. Permisos de uso de calzada.

Durante la visita a la edificación el 1 de agosto de 2018, se constató la suspensión y desvío del tránsito vehicular en la calle



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

18 de septiembre, con motivo de los trabajos propios del contrato en comento, sin contar con el respectivo permiso de intervención de la calzada, en oposición a lo indicado en el artículo 160, numerales 7 y 8, de la ley N° 18.290 -cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado, fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2007, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones-, además de vulnerar lo indicado en la correspondiente ordenanza municipal, cuyo artículo 20 indica que las interrupciones de tránsito por obras de cualquier naturaleza, deberán contar con la autorización de la Dirección de Tránsito y Transporte Público por la ocupación de las vías y tener la señalización reglamentaria.

En efecto, de la documentación puesta a disposición de esta Entidad de Control, el 3 de agosto de 2018, por parte del ITO, se tuvo a la vista las autorizaciones N°s 15, 16, 17 y 18, de fechas 29 de junio, 11, 20 y 25 de julio, respectivamente, todas de 2018, en que se detallan los sectores y la duración del permiso para intervenir las calzadas y/o veredas según el caso, en las cuales no consta aquella referida a los trabajos en la vía pública que se objetan.

En su respuesta, el municipio acompaña la autorización N° 55, de fecha 30 de julio de 2018, emitida por el señor Omar de la Rosa, jefe del Departamento de Tránsito de la entidad comunal, que autorizó el uso de calzada y el desvío de tránsito, en la calle 18 de septiembre, entre calles Libertad y Pedro Eyheramendy, a contar de las 8:00 horas del 31 de julio hasta las 19:00 horas del día 3 de agosto de 2018.

En atención al antecedente proporcionado en esta oportunidad, se resuelve levantar esta observación, sin perjuicio de manifestar que durante el transcurso de la fiscalización el municipio no puso a disposición de este Organismo de Control, la aludida autorización, para su ulterior examen.

### 3. Incumplimiento de los plazos en los estados de pago.

El artículo 39 de las bases administrativas generales, BAG, dispone que los estados de pago serán cancelados dentro de un plazo de 30 días a contar de la aprobación y conformidad del mismo por parte de la ITO.

Sin embargo, se estableció que los estados de pago N°s 1, 2 y 7, fueron pagados fuera del plazo anotado precedentemente, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

N° ESTADO DE PAGO	FECHA PAGO	FECHA CERTIFICADO (ITO)	CANTIDAD DÍAS	PLAZO	DIFERENCIA
1	24/10/2017	22/09/2017	32	30	2
2	31/10/2017	20/09/2017	41	30	11
7	12/06/2018	29/03/2018	75	30	45

Fuente: Decretos de Pago proporcionados por Departamento de Administración y Finanzas Municipalidad de Los Álamos



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En su respuesta, la autoridad comunal confirma que en el estado de pago N° 1, existió efectivamente el desfase observado por esta Contraloría Regional, y en lo que concierne al estado de pago N° 2, manifiesta que se dio cumplimiento al plazo establecido en las BAG, en consideración a la fecha del certificado del ITO, que corresponde al 20 de octubre de 2017.

Enseguida, en cuanto al estado de pago N° 7, informa que el atraso se debió a una demora en la transferencia de la segunda cuota por parte de la SUBDERE, la que se hizo efectiva el día 5 de junio de 2018, acompañando copia del oficio de solicitud de recursos como del comprobante de ingreso respectivo.

Al respecto, si bien del descargo presentado por la autoridad edilicia, aparece por una parte que el estado de pago N° 2 fue cursado dentro del plazo que impone el pliego de condiciones, y que el N° 7 no cumplió con la aludida preceptiva por razones que no le son imputables a su responsabilidad, ello no resulta suficiente para subsanar la objeción en informe, toda vez que la entidad auditada reconoce que el citado estado de pago N° 1, fue cursado a la empresa fuera del plazo que impone las bases que reglan el contrato.

A lo anterior, se suma la circunstancia que este hecho constituye una situación consolidada, que no es susceptible de ser corregida para el periodo fiscalizado.

En consecuencia, procede mantener la observación del rubro.

#### 4. Sobre incumplimiento del equipo de asesoría a la ITO.

Al respecto, en los antecedentes de la propuesta convocada por el municipio para contratar el servicio de asesoría a la inspección técnica del proyecto en comento, el consultor adjudicado, señor Waldo [REDACTED] presentó para el cargo de las especialidades de agua potable, aguas lluvias y alcantarillado, al señor Carlos Daroch Flores, en calidad de constructor civil, titulado de la Universidad del Bío-Bío.

No obstante, según consta en el oficio N°2, de 14 de marzo de 2018, emitido por la Directora de Admisión, Registro y Control Académico, de la referida casa de estudios, el anotado especialista no habría finalizado el plan de estudios correspondientes a la carrera de construcción civil.

Por tanto, no se habría dado cumplimiento a lo establecido en el numeral 2.7 de las bases administrativas y términos de referencia del contrato de la AITO, en que se exige la participación de un especialista, dentro del equipo de trabajo, quien, como requisito, debía poseer título profesional de ingeniero civil, ingeniero constructor o constructor civil.

En su respuesta, ese municipio indica que, al contratar al consultor Waldo [REDACTED] [REDACTED] confió en la buena fe y veracidad de los



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

antecedentes de los profesionales integrantes del equipo de asesoría, y que solo se vino a constatar que el especialista sanitario no poseía el título profesional exigido en las bases de terminar el contrato, después de haber terminado el contrato.

Añace, que con la finalidad de corregir lo anterior, se implementará un manual de procedimiento de la SECPLAN, que se realizará durante el año 2019, el cual permitirá validar la autenticidad de la documentación ingresada por las empresas contratistas que participan de los procesos licitatorios.

Sin perjuicio de lo señalado sobre esta materia por la autoridad edilicia, se mantiene la observación planteada, toda vez que solo informa acciones a futuro.

### III. EXAMEN DE CUENTAS

En relación a esta materia, no se establecieron situaciones irregulares durante la fiscalización del proyecto de la especie.

### IV. PRESENTACIÓN DEL SEÑOR WALDO [REDACTED]

Durante el desarrollo de la presente auditoria, se atendió la presentación del señor Waldo [REDACTED] [REDACTED] signada con la referencia W003514, de 2018, por medio de la cual el interesado señala haber sido contratado por la Municipalidad de Los Álamos, para efectuar la asesoría a la inspección técnica de la obra en comento, en cuyo desarrollo manifiesta que el Director de Obras Municipales, DOM, señor Christian Gutiérrez Sandoval, habría cometido una serie de actuaciones que califica de "hostigamiento y abuso de autoridad", hacia su persona y demás miembros del equipo de profesionales de la consultora.

El peticionario plantea que la entidad edilicia no habría definido oportunamente al profesional que tendría a su cargo la inspección técnica de la obra, situación que solo vino a resolverse 4 meses después de iniciado el contrato, con la designación en dicha labor del propio director de obras.

Agrega, que el DOM exigió la salida del peticionario en su calidad de jefe del equipo de asesoría, obligándolo a contratar a otro profesional en tal función, la que recayó en el ingeniero civil señor Claudio Tapia Cáceres, el que llegó a las faenas en el mes de diciembre de 2017, sin embargo, éste habría abandonado la asesoría el 21 de febrero de 2018, producto de los abusos y trato peyorativo cometido por el señor Christian Gutiérrez Sandoval.

Enseguida, el recurrente manifiesta que luego de los mencionados acontecimientos se le habría prohibido la entrada a la obra, situación que le impidió desempeñar sus funciones, forzándolo a incurrir en incumplimientos de contrato, que derivaron en el término anticipado del instrumento de prestación de servicios.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Añade que el DOM en su condición de ITO ha procedido a pagar normalmente los estados de pago a la empresa a cargo de los trabajos, situación que considera improcedente, por cuanto el proyecto presenta errores que no han sido subsanados, mencionando como ejemplo, las obras adicionales convenidas entre las partes, debido a la incompleta información entregada por la entidad licitante durante el período de aclaraciones de la propuesta.

Finalmente, reclama que se le adeudan los estados de pago N°s 5 y 6, el primero de los cuales corresponde al período desde el 15 de diciembre de 2017 al 15 de enero de 2018, y el segundo, que va desde el 16 de enero de 2018 hasta el 16 de febrero del mismo año, los cuales fueron paralizados arbitrariamente por la entidad edilicia.

Al respecto, y como cuestión previa, es menester señalar que mediante el decreto alcaldicio N° 3.012, de 12 de julio de 2017, esa municipalidad adjudicó la asesoría a la inspección técnica del proyecto en comento, al interesado, por el precio de \$ 150.000.000 y en el plazo de ejecución de 630 días corridos, a contar del día siguiente de la firma del contrato, lo que ocurrió el 31 de julio de igual anualidad.

Posteriormente, mediante el decreto alcaldicio N° 6.312, de 5 de marzo de 2018, el municipio puso término anticipado al instrumento de la especie, por incumplimiento a lo estipulado en el punto 5.10, letra c, de las bases administrativas que rigieron el convenio de prestación de servicios, el cual indica como causal para dicha acción, el acumular multas que excedan el 5% del monto total contratado.

Enseguida, en lo que concierne a la falta de designación oportuna del ITO alegada por el recurrente, cabe puntualizar que mediante el decreto alcaldicio N° 2.400, de 26 de mayo de 2017, se designó al DOM en dicha función, para que supervisara el cumplimiento del contrato, especificaciones técnicas, planos oferta y demás antecedentes que rigen la obra de que se trata.

Asimismo, en la letra n) de los vistos del decreto alcaldicio N° 3.278, de 3 de agosto de 2017, que aprobó el contrato suscrito entre las partes, se señala que don Christian Gutiérrez Sandoval ejercería como ITO en dicha asesoría.

En este contexto, en consideración a que las obras asociadas al proyecto en comento, se iniciaron el 1 de agosto de 2017, aparece de los antecedentes anotados precedentemente, que contrariamente a lo manifestado por el recurrente, la designación del ITO se efectuó en forma oportuna, atendido lo cual debe desestimarse las alegaciones formuladas en torno a este aspecto del reclamo.

En cuanto al supuesto remplazo arbitrario que habría afectado al peticionario en su calidad de jefe del equipo de profesionales de la asesoría a la ITO, del libro de asistencia se advierte que el interesado se



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ausentó de las faenas el día 31 de octubre de 2017 y el 2 de noviembre de igual año, lo cual quedó registrado en los folios N°s 41, 42, 43 y 44 del libro de comunicaciones, en los cuales, además, se le notificó la aplicación de la multa diaria de \$1.000.000, dispuesta en el numeral 3.5 de las bases administrativas y términos de referencia del contrato en comento, por la ausencia injustificada del jefe del equipo o de un profesional a las visitas comprometidas a la obra, agregando dicha disposición que en caso de 2 inasistencias, se deberá cambiar al especialista.

En consecuencia, del cambio del aludido profesional, y su reemplazo por el señor Claudio Tapia Cáceres, aparece ajustado a los antecedentes que reglaron el convenio en análisis, sin que se advierta reproche a lo obrado por esa entidad municipal.

Luego, en relación a lo aseverado por el recurrente, en cuanto a que el señor Claudio Tapia Cáceres habría abandonado sus labores a consecuencia de un eventual abuso y trato peyorativo de parte del ITO, es del caso manifestar que no se han aportado antecedentes en apoyo de tales aseveraciones, por lo que no se emitirá un pronunciamiento al respecto.

Enseguida, respecto a la prohibición de ingreso a la obra alegada por el peticionario, es preciso señalar que con fecha 1 de marzo de 2018, el ITO instruye a la empresa constructora, mediante el folio 19 del libro de obra N°3, impedir el ingreso de la asesoría a las faenas, a fin de resguardar los procedimientos administrativos y correcta ejecución de la obra.

Sobre la materia, es menester indicar que la dictación del mencionado decreto alcaldicio N° 6.312, de 2018, se fundó en el documento denominado "informe ejecución contrato" del ITO, que fue remitido al administrador municipal el 1 de marzo de 2018, en el cual se indica que las multas aplicadas a la asesoría han superado el 5% del monto convenido, y por tanto corresponde poner término anticipado al contrato, en conformidad a lo señalado en el numeral 5.10 de las bases que lo reglaron.

En este contexto, considerando que los incumplimientos de contrato de prestación de servicios que provocaron su término anticipado, tuvieron lugar antes de la prohibición de ingreso del recurrente a la obra, debe desestimarse el reclamo de la especie, por no advertirse reproche que formular a lo obrado por la referida entidad municipal.

Luego, en lo que respecta al pago normal de los estados de pago a la empresa a cargo de los trabajos, situación que considera improcedente al quedar en evidencia errores en el proceso licitatorio que dieron lugar a obras adicionales, cabe anotar que este tópico fue abordado en el punto 1, del numeral II Examen de la materia auditada, del presente informe.

Finalmente, en relación a los estados de pago adeudados al interesado, el numeral 5.3 de las bases administrativas y términos de referencias del contrato en comento, dispone que la asesoría deberá



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

presentar informes mensuales, según la estructura establecida para ello, los cuales son revisados por parte de la ITO en un formato "Ficha Evaluación Estado de Pago".

Pues bien, de la documentación tenida a la vista y de lo informado por el municipio en su oficio N° 740, de 2018, se constató, en los estados de pago N°s 5 y 6, la ausencia del formulario N°9, exigido en el numeral 3.8 de las aludidas bases, correspondiente a la declaración jurada del señor Claudio Tapia Cáceres, la que debía dar cuenta que la empresa de asesoría no tenía problemas contractuales con el equipo de trabajo involucrado en la obra. Asimismo, en el estado de pago N° 6, no se incluyó la carta Gantt de seguimiento, la cual debía formar parte del informe mensual anotado precedentemente, a acompañar a la solicitud del estado de pago, conforme lo prevé la antedicha preceptiva regulatoria. Ambos antecedentes constituían requisitos obligatorios para cursar los estados de pago.

En consecuencia, lo obrado por la Administración en esta materia, al no dar curso a los precitados estados de pago, aparece ajustado a los antecedentes que reglaron el acuerdo de voluntades, sin que se adviertan situaciones irregulares que informar.

## V. CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo de la presente auditoría, la Municipalidad de Los Álamos ha aportado antecedentes e iniciado acciones que han permitido salvar parte de las situaciones planteadas en el Preinforme de Observaciones N° 712, de 2018.

En efecto, conforme a la nueva información proporcionada, se levanta la observación detallada en el acápite I. Control interno, numeral 1, referido a la validación de boletas de garantía, y también aquella indicada en el acápite II. Examen de la Materia Auditada, numeral 2, sobre el permiso de uso de calzada.

Respecto de aquellas observaciones que se mantienen, se deberán adoptar medidas con el objeto de dar estricto cumplimiento a las normas legales y reglamentarias que las rigen, entre las cuales se estima necesario considerar, a lo menos, las siguientes:

1. En relación a las situaciones observadas en el acápite II, Examen de la Materia Auditada, numerales 1 y 4, relativo a la modificación de contrato (MC)<sup>1</sup> e incumplimiento del equipo de asesoría a la ITO (MC)<sup>2</sup>, respectivamente, corresponde que esa entidad edilicia acredite en el sistema de seguimiento y apoyo CGR, la formalización del manual de procedimientos de SECPLAN, en el plazo indicado en el párrafo final de las conclusiones.

2. En lo concerniente a lo objetado en el Acápite II, Examen de la Materia Auditada, numeral 3, sobre incumplimiento de los

<sup>1</sup> MC: Observación Medianamente Compleja: Incumplimiento de procedimientos que dicta la normativa.

<sup>2</sup> MC: Observación Medianamente Compleja: Incumplimiento de procedimientos que dicta la normativa.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

plazos para cursar los estados de pago (MC)<sup>3</sup>, esa entidad edilicia deberá adoptar las medidas necesarias tendientes a evitar, que en lo sucesivo, la ocurrencia que situaciones como la descrita, ajustándose cabalmente lo dispuesto en las bases administrativas que reglan los contratos, debiendo, asimismo, acreditar en el antedicho Sistema de Seguimiento y Apoyo, la formalización del manual de procedimiento de SECLAN, en el plazo que se otorgue para tal efecto en el párrafo final de las conclusiones.

Finalmente, para las observaciones que se mantienen en el "Informe de Estado de Observaciones", Anexo N° 1, de acuerdo a lo comunicado en oficio circular N° 14.100, de 2018, de este origen, aquellas categorizadas como Altamente Complejas (AC) y Complejas (C), se deberá acreditar en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, que este Organismo de Control puso a disposición de las entidades públicas a contar del 2 de julio del año en curso, los medios de verificación requeridos. Por su parte, las categorizadas como Levemente Compleja (LC) y Medianamente Compleja (MC), su corrección tendrá que ser validada por parte del encargado de control interno del órgano comunal, en el referido sistema, en un plazo que no exceda del 19 de marzo de 2019.

Saluda atentamente a Ud.

ROXANA NÚÑEZ GONZÁLEZ  
JEFE UNIDAD CONTROL EXTERNO  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO

<sup>3</sup> MC: Observación Medianamente Compleja: Incumplimiento de procedimientos que dicta la normativa.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 1

Estado de Observaciones de Informe Final N° 712, de 2018.

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA REGIONAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD	NIVEL DE COMPLEJIDAD
Acápites II, Examen de la Materia Auditada, número 1.	Modificación de contrato.	El municipio deberá formalizar la implementación del manual de procedimientos, conforme a lo comprometido en su respuesta, debiendo acreditar su cumplimiento, mediante el encargado de control interno municipal, en el Sistema de Seguimiento y Apoyo CGR, en el plazo indicado en el párrafo final de las conclusiones.				MC: Observación medianamente compleja.
Acápites II, Examen de la Materia Auditada, número 4.	Incumplimiento del equipo de asesoría.					MC: Observación medianamente compleja.

