



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

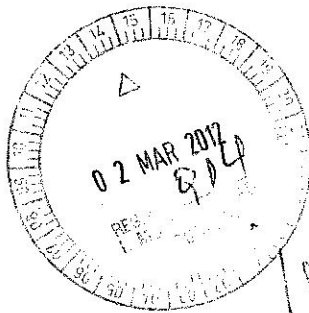
RNG/vvu.

REMITE INFORME FINAL N° IE-44/11.

CONCEPCIÓN, **03730** 01.03.12

La Contraloría Regional del Bío-Bío cumple con remitir a Ud., copia del informe final N° IE-44/11, que contiene los resultados de una investigación efectuada en la Municipalidad de Tucapel.

Saluda atentamente a Ud.,



GLORIA BRIONES NEIRA
CONTRALORA REGIONAL DEL BÍO-BÍO

MUNICIPALIDAD TUCAPEL SECRETARIA MUNICIPAL	
F. INGRESO	02/03/12
PASE A	
ALCALDIA	
ADM. MUN.	
AC. RUR.	X
AS. COOP.	
CONTROL	X
DAF	
DAEM	
DMECO	
DOM	
J. P. LOCAL	
OTEC	
SALUD	X
SEC. MUN.	
SEPLAN	
TRANSITO	
TESORERIA	
REGRESO	

AL SEÑOR
JEFE DE CONTROL DE LA
MUNICIPALIDAD DE TUCAPEL
TUCAPEL.



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

REF. N° 86.050/10.
408.012/11.

INFORME FINAL N° IE-44/11, SOBRE
PRESENTACION DE DON GERARDO
NEIRA CARRASCO.

CONCEPCIÓN, 28 FEB. 2012

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional el señor Gerardo Neira Carrasco, en representación de la empresa Constructora Francisco Gómez Muñoz E.I.R.L., ASFALMIX E.I.R.L., denunciando eventuales ilegalidades en procedimientos administrativos por parte de la dirección de obras de la Municipalidad de Tucapel, lo que dio origen a una investigación especial cuyos resultados constan en el presente documento.

Antecedentes.

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar los hechos denunciados por el recurrente, relacionados con el contrato de ejecución de obra suscrito con la Municipalidad de Tucapel denominado "Construcción de pavimentación en calle O'Higgins entre Diego Portales y Walker Martínez de Huépil", en el cual ésta actúa como unidad técnica.

Al respecto el recurrente solicita que, se revise la legalidad del proceso administrativo de liquidación de la obra antedicha, atendiendo al tiempo transcurrido y que la Municipalidad de Tucapel no ha respondido a cartas en que solicitó se le informara de la fecha de pago de las facturas adeudadas, del destino de los dineros procedentes del cobro de las boletas de garantía y sobre la liquidación del contrato.

Metodología.

El trabajo se ejecutó en conformidad con 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; habiéndose solicitado a la Municipalidad de Tucapel la documentación del contrato, informes y otros antecedentes que se estimaron necesarios; efectuado entrevistas a diversos funcionarios y visitas al terreno.

A LA SEÑORA
GLORIA BRIONES NEIRA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO-BÍO
P R E S E N T E.
CPC



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

Los resultados de la investigación se contienen en el preinforme de observaciones IE-44/11, el cual fue remitido al municipio por medio del oficio N° 13.471, de 2011, de esta Contraloría Regional, otorgándose un plazo de 10 días contados desde su recepción para que informara las observaciones formuladas, respondiéndose a través del oficio s/n, del 14 de diciembre del mismo año.

Análisis.

Del estudio y análisis de los antecedentes recopilados, las indagaciones efectuadas y, considerando la normativa pertinente, así como los datos aportados por esa municipalidad en su respuesta al mencionado preinforme, se logró determinar lo siguiente:

1.- Aspectos generales

Como resultado de la licitación pública N° 3303-48-LP09, mediante el decreto alcaldicio N° 1.529 de 2 de octubre de 2009, se adjudicó el contrato de ejecución de la obra "Construcción de pavimentación en calle O'Higgins entre Diego Portales y Walker Martínez de Huépil", a la empresa Constructora Francisco Gómez Muñoz E.I.R.L., ASFALMIX E.I.R.L., por el precio de \$ 41.540.519, a suma alzada, sin reajuste y con un plazo de ejecución de 60 días corridos, contados desde la entrega del terreno, efectuada el 6 de octubre de 2009. El contrato correspondiente fue suscrito ese mismo día y se aprobó mediante el decreto alcaldicio N° 1.545, del mismo año. La inspección técnica de la obra estuvo a cargo de don Fernando Maass Olate, director de obras de la Municipalidad de Tucapel.

Por medio del decreto alcaldicio N° 1.702 de 12 de noviembre de 2009, el municipio dispuso la paralización temporal de la obra, debido a irregularidades técnicas y administrativas incurridas por el contratista, como la omisión de entregar el libro de obra, la ausencia del profesional residente, inexistencia de la instalación de faenas y el letrero de la obra y, a las deficiencias técnicas presentes en los trabajos ejecutados, todo lo cual quedó registrado en los folios N°s 3, 4, 5, 6 y 7 del libro de obras. En el mismo acto administrativo se otorgó al contratista un plazo de 7 días para regularizar la situación.

Posteriormente, mediante el decreto alcaldicio N° 1.733 de 18 de noviembre de 2009, se ordenó reanudar las obras y la adecuación de la caución del contrato. Luego, a través del decreto alcaldicio N° 1.796 de 1 de diciembre de 2009, se aumentó el contrato en \$ 3.391.481 y concedió al contratista 30 días adicionales al plazo de ejecución de la obras, con lo cual el término de las mismas se extendió hasta el 11 de enero de 2010.

Además, mediante el decreto alcaldicio N° 1.832 de 4 de diciembre de 2009, se aplicó al contratista una multa de \$ 205.000, motivada por la ausencia del profesional residente y la carencia del libro de obras y el letrero indicativo.



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

Finalmente, por medio del decreto alcaldicio N° 751 de 10 de mayo de 2010, el municipio procedió a resolver administrativamente con cargo el contrato de la especie, ordenando contratar la terminación de las obras y suspender a la empresa del registro municipal de contratistas por el plazo de 5 años. Lo anterior, se funda en el informe elaborado por la inspección técnica el 5 de mayo de 2010, dando cuenta que la empresa paralizó las obras por más de 15 días corridos, sin aviso previo, y del incumplimiento de los plazos contractuales y de las bases administrativas que reglan el contrato.

2.- Recepción provisoria de las obras

De los antecedentes tenidos a la vista, se estableció que el contratista solicitó la recepción provisoria de la obra el 31 de diciembre de 2009, ante lo cual el inspector técnico registró en el libro de obra, folio N° 17, de 5 de enero de 2010, que ésta no estaba terminada. No obstante ello, mediante el decreto alcaldicio N° 54 de 4 del mismo mes y año, se nombró la comisión de recepción provisoria de la misma.

A continuación, en el folio N° 20, sin fecha, del mismo libro, la inspección registró que las obras no se encontraban terminadas, por lo cual no podía informar el término de las mismas al alcalde y al director de obras. Agrega, que por tal razón la comisión no ha concurrido a terreno.

En el folio 21, de 21 de enero de 2010, del mismo libro, la inspección registra la renuncia del residente de la obra, el cual, según información proporcionada por los propios trabajadores, habría sido reemplazado por el señor Francisco Gómez, a consecuencia de lo cual instruyó su presencia de inmediato, con apercibiendo de multa. Además de lo anterior, el mencionado folio registra varias observaciones técnicas e indica que la obra no se encuentra terminada.

Posteriormente, al entregar el libro de obras para adjuntarlo al expediente municipal, el contratista omitió incluir los folios N°s 22 y 23, de 3 de febrero de 2010, en los cuales registró que no se había constituido en terreno la comisión receptora designada, que las obras estaban ejecutadas en un 100 % y que la oficina administrativa de la empresa se había cambiado de lugar.

Sobre el particular, es dable consignar que no corresponde al contratista determinar la fecha del término de la obra, ya que ello es privativo de la inspección técnica. También resulta improcedente que la administración hubiese designado la comisión receptora de la obra, en ausencia del informe favorable de la inspección técnica de la obra, conforme lo estipula el artículo 75 de las bases administrativas generales, según el cual, una vez terminados los trabajos, el contratista solicitará por escrito la recepción de la obra a la inspección técnica, la que deberá verificar el fiel cumplimiento de los planos y especificaciones del contrato y comunicarlo por escrito a la unidad respectiva, indicando en su informe la fecha en que el contratista puso término a la obra.



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

3.- Correspondencia.

El recurrente solicita conocer la respuesta del municipio a la carta ingresada el 1 de febrero de 2010, lo que consta en el folio N° 677, de 2011, del libro de partes, por medio de la cual informó que la obra se encontraba terminada, encontrándose a la espera de la constitución en terreno de la comisión receptora designada al efecto.

Al respecto, requerido el informe pertinente a la Municipalidad de Tucapel, fue emitido mediante el oficio N° 643 de 2010, por medio del cual indica que la mencionada misiva habría sido recibida y respondida por el director de obras municipales, lo que dio lugar a que el contratista formulara descargos respecto del contenido de la misma, mediante la carta del 9 de febrero del mismo año.

Cabe anotar que el documento que se alude, por medio del cual se le habría respondido al recurrente, no fue allegado en el curso de la investigación.

4.- Terminación del contrato.

Conforme se registró en la última anotación de la inspección técnica, efectuada en el folio N° 21 de 21 de enero de 2010 del libro de obras, las faenas estaban sin profesional residente. También se registraron observaciones técnicas referentes a la existencia de grietas transversales y dobles juntas en varios paños de calzada; a los trabajos de demolición del atraveso del ducto por calle Walker Martínez y a que faltaba terminar cámaras de inspección y reemplazar el pavimento en algunos sectores.

En las anotaciones efectuadas por la empresa en el folio N° 23, de 3 de febrero de 2010, del mismo libro, afirma haber terminado la obra según planos y especificaciones técnicas, a raíz de lo cual trasladarían las oficinas administrativas a la ciudad de Cabrero, para ahorrar gastos generales. A partir de esa fecha se perdió contacto con la empresa contratista, según lo consignó el director de obras municipales en el informe técnico en el cual se sustenta la resolución administrativa con cargo del contrato.

Al respecto, se debe señalar que durante la inspección técnica practicada a la obras por esta Contraloría Regional, se constató que el contratista no había subsanado las observaciones indicadas en el folio N° 23, ya señalado.

Además, el informe elaborado por la inspección técnica del 5 de mayo de 2010, señala en síntesis que, la empresa paralizó las obras por más de 15 días corridos, sin aviso previo ni justificación calificada por la inspección; que existe incumplimiento de los plazos contractuales y de las bases administrativas del contrato, y que el contratista ha incumplido las órdenes impartidas por la inspección.



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

A consecuencia de esto se dictó el decreto alcaldicio N° 751 de 10 de mayo de 2010, por medio del cual el municipio procedió a resolver administrativamente con cargo el contrato de la especie, ordenando contratar la terminación de las obras y suspender a la empresa del registro municipal de contratistas por el plazo de 5 años.

Corresponde agregar, que con ocasión de la fiscalización efectuada por esta Entidad de Control, esa municipalidad se encontraba efectuando el proceso de liquidación del contrato, para determinar la existencia de saldos a favor o en contra de la empresa y posteriormente notificarla para su restitución o cobro.

Lo anterior, sin que previamente se haya contratado la terminación de las obras, conforme lo dispone el artículo 83, incisos quinto y séptimo de las bases administrativas generales, el cual impone contratarlas dentro del plazo de 90 días contados desde la fecha de tramitación de la medida resolutoria, lo que no ha hecho.

5.- Examen de cuentas de boletas de garantía:

Respecto a las garantías que caucionaban el contrato del expediente examinado, se estableció que fueron ingresadas las siguientes boletas:

- a) Boleta de garantía N° 3.482.309, del Banco Estado, emitida el 24 de septiembre de 2009, por un monto de \$ 200.000, que garantizó la seriedad de la oferta
- b) Boleta de garantía N° 368.177, del Banco BCI, emitida el 5 de octubre de 2009, con vigencia hasta el 3 de febrero de 2010, por \$ 4.154.052, que garantizaba el fiel cumplimiento del contrato. Se constató un error en la glosa de esta boleta, toda vez que decía "Correcta ejecución de la obra construcción pavimentación calle O'Higgins, entre Diego Portales y Walker Martínez de Huépil", en circunstancias que correspondía a la caución de fiel cumplimiento del contrato.
- c) Boleta de garantía N° 305.811, del Banco BCI, de 7 de diciembre de 2009, con vigencia hasta el 10 de marzo de 2010, por \$ 339.148, que garantizaba el fiel cumplimiento de contrato respecto del aumento de obra y plazo, concedidos por medio del decreto alcaldicio N° 1.796, de 2009.

Sobre la materia, por medio del oficio N° 5, de 2010, la municipalidad solicitó al contratista renovar, antes de su vencimiento y a más tardar el 1 de febrero de 2010, la boleta N° 368.177, ya indicada, a cuyo término y no habiendo acatado lo anterior, el director de finanzas a través del memorándum N° 51 de 2010, solicitó al Banco BCI hacerla efectiva, lo que se materializó mediante el vale vista N° 5.841.621, del mismo banco, siendo depositado el 30 de abril de 2010, en la cuenta municipal N° 55.609.000.090, del Banco Estado.



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

6.- Examen de cuentas del contrato de construcción

Previo al término anticipado con cargo del contrato, el municipio dictó el decreto alcaldicio N° 1.838 de 2010, por medio del cual aprobó la cláusula anexa N° 2 al contrato de obras, que modificó la cláusula cuarta del mismo, incorporando un tercer estado de pago por obra concluida (100% avance, incluido el aumento de obra) y disminuyendo el porcentaje de avance para el segundo estado de pago de 100 % a 90%.

A la fecha de la presente visita se había aprobado al contratista un estado de pago correspondiente a obras ejecutadas, por \$ 20.766.000, lo cual equivale aproximadamente al 50 % del precio del contrato. Además, había presentado un segundo estado de pago por \$ 16.423.876, que la municipalidad retuvo en razón de no haberse adjuntado la totalidad de los antecedentes requeridos para ello. Ambos montos implican un avance financiero de \$ 37.189.876, equivalente al 90 % del monto contractual vigente a esa fecha.

Cabe consignar que la factura N° 293, de 2009, correspondiente al segundo estado de pago, fue factorizada por el contratista a la empresa INTERCARD S. A., la cual interpuso una demanda de cobro en contra del municipio ante el Juzgado de Letras Civil de Yungay, bajo el rol de causa N° 35.521, según lo informa el alcalde de Tucapel en el oficio N° 643, de 2010, ya indicado, emitido a requerimiento de esta Entidad de Control.

Además, se había visado el estado de pago N° 3, por \$ 7.742.013, que incluye el aumento de obra aprobado por el decreto alcaldicio N° 1.796 de 2009, el cual fue ingresado al municipio el 19 de febrero de 2010, adjuntando la factura N° 319 de 2010 y los antecedentes pertinentes para el pago, los cuales fueron visados por el inspector técnico, en circunstancias que, según se informó a esta Contraloría Regional en el oficio de respuesta N° 643 de 2010, la obra no se encontraba terminada a esa fecha.

Sobre la base de lo expuesto en el presente informe se formulan las siguientes observaciones:

a) La Municipalidad de Tucapel omitió dar respuesta a la misiva del contratista del 01 de febrero de 2010, a través de la cual informó que la obra se encontraba terminada, solicitando la constitución en terreno de la comisión receptora nombrada al efecto.

La respuesta de la autoridad municipal al preinforme de observaciones emitido por este Organismo de Control, señala que el mencionado oficio fue enviado por el director de obras municipales a las oficinas de la empresa, localizadas en la comuna de Cabrero, de las que posteriormente el recurrente hizo abandono.

Al respecto, se omite adjuntar el documento pertinente que acredite lo aseverado por la municipalidad, no siendo posible levantar la observación planteada.



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

b) El contrato se encontraba en proceso de liquidación contable, sin que, previamente, se hubiera contratado la terminación de las obras, conforme lo dispone el artículo 83, incisos quinto y séptimo, de las bases administrativas generales que lo reglan.

Sobre el particular, esa autoridad señala que, antes de contratar el término de las obras, procede que la administración establezca los montos disponibles para ello, lo que a su juicio conlleva efectuar una liquidación parcial del contrato, y a notificar a los interesados, que en el caso en análisis no fueron habidos, cumpliendo igualmente con el principio de buena fe y del efecto útil.

Al respecto, procede mantener la observación del rubro, por cuanto el referido artículo de las bases establece el procedimiento a adoptar una vez resuelto administrativamente con cargo un determinado contrato, según el cual, en lo que interesa, la municipalidad primero debía recontractar la terminación de las obras materia del mismo, en el plazo de 90 días, contados desde la tramitación del mencionado acto administrativo, y luego del término y recepción de las mismas, proceder a liquidar contablemente el contrato resuelto administrativamente con cargo; lo que no hizo.

Aceptar un criterio diverso, implicaría desatender el principio de estricta sujeción a las bases, en su condición de rector de toda propuesta pública, vulnerando la normativa y jurisprudencia administrativa existentes al respecto. (Aplica criterio contenido en el dictamen N° 51.670, de 2011).

Finalmente, las bases administrativas del contrato tampoco contemplan la liquidación parcial, al resolverse administrativamente con cargo un determinado contrato, por lo que esa municipalidad no se encuentra normativamente habilitada para ello.

c) La Municipalidad de Tucapel hizo efectiva la boleta de garantía N° 368177 que caucionaba el fiel cumplimiento del contrato debido a que estaba por vencer; sin embargo, de los antecedentes tenidos a la vista, no consta que se haya dictado el acto administrativo para el cobro de dicha caución.

En la respuesta al preinforme, esa municipalidad señala que, para el cobro de la mencionada boleta bastaba el oficio que así lo ordenara, el que constituye un acto administrativo para todos los efectos legales, y que persigue cautelar de manera primaria el urgente interés municipal.

Analizado los antecedentes expuestos, se levanta lo observado, sin perjuicio de señalar que la emisión de un oficio no constituye un acto administrativo, sino una comunicación.

d) El Director de Obras aprobó el estado de pago N° 3, por \$ 7.742.013, por el 100 % de la obra, en circunstancias que ésta no se encontraba terminada.

En la respuesta la municipalidad señala que, las obras aprobadas por el director de obras se refieren a obras adicionales y no a las consignadas en el contrato inicial.



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

Sobre el particular, el resumen del mencionado estado de pago, detalla un avance físico acumulado real del 100%, en circunstancias que en la visita efectuada por este Organismo Fiscalizador se estableció que éstas no habían concluido, y que el aumento de obras de \$ 3.391.481 se encontraba incorporado en el estado de pago aprobado por el valor de \$7.742.013, por lo procede mantener la observación formulada sobre esta materia.

Conclusiones.

Sobre la base de los hechos, documentos y situaciones expuestos en el presente informe, se establecieron las siguientes conclusiones:

1.- Se mantiene la observación formulada en la letra d), referida a la aprobación del estado de pago N° 3, por cuanto el monto consignado en él corresponde al saldo del valor del contrato primitivo más el aumento de obra, sin que las mismas estuvieran totalmente ejecutadas, lo que vulnera lo dispuesto en el artículo 34 de las bases administrativas generales que establecen que el precio del contrato se hará mediante estados de pago mensuales aprobado por la inspección técnica por cantidades de obras efectivamente ejecutadas.

2.- Se mantiene la observación formulada en la letra b), relativa al proceso de liquidación contable de la obra, sin que previamente se hubiera contratado la terminación de las obras, lo que vulnera lo dispuesto en el artículo 83 de las bases administrativas generales.

3.- Se mantiene la observación formulada en la letra a) del presente informe, sobre la omisión de respuesta municipal a la carta presentada por el contratista el 1 de febrero de 2010, por cuanto no se adjunta el antecedente de respaldo que permita validar lo aseverado por el municipio, debiendo ser remitido en el plazo de 20 días contados desde la fecha de emisión del presente informe.

4.- El alcalde de la Municipalidad de Tucapel, deberá ordenar la instrucción de un proceso sumarial a fin de establecer la eventual responsabilidad administrativa que le pudiera asistir a los funcionarios involucrados en las observaciones formuladas en las letras a), b) y d), del presente informe, las que dan cuenta de la reiterada infracción de las bases administrativas que regularon la licitación en comento, debiendo remitir copia del decreto alcaldicio que así lo ordene, en un plazo de 20 días contados desde la fecha de emisión del presente informe.



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

5.- Se levanta la observación signada en la letra c), respecto de la boleta de garantía N° 368.177 que caucionaba el fiel cumplimiento del contrato.

SALUDA ATENTAMENTE A UD.,

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