



**CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD CONTROL EXTERNO**

**INFORME
INVESTIGACIÓN ESPECIAL**

Municipalidad de Sierra Gorda

**Número de Informe: IE 29/2013
24 de Septiembre de 2014**





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N° 20.749/2013
25.991/2013
OAF. N° 2.028/2013

INFORME EN INVESTIGACIÓN ESPECIAL N°
29, DE 2013, EN MATERIAS DE INICIATIVAS
DE INVERSIÓN, EJECUTADAS EN LA
MUNICIPALIDAD DE SIERRA GORDA.

ANTOFAGASTA, 24 SEP 2014

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional, don Carlos Bonilla Lanas, Abogado Procurador Fiscal de Antofagasta del Consejo de Defensa del Estado, solicitando una investigación sobre los hechos consignados en el informe emitido por la consultora Fortunato & Asociados Ltda., sobre una auditoría externa efectuada en la Municipalidad de Sierra Gorda, relacionada con las iniciativas de inversión ejecutadas por esa entidad edilicia, en el periodo comprendido entre enero de 2005 y julio de 2009, por cuyas conclusiones el Alcalde de dicha comuna interpuso ante el Juzgado de Garantía de Antofagasta una querrela por asociación ilícita por el delito de fraude, malversación de fondos y estafa.

Al respecto, esta Entidad de Control inició una investigación especial sobre la materia, cuyos resultados constan en el presente documento.

ANTECEDENTES GENERALES

El trabajo efectuado tuvo por finalidad atender la solicitud del Consejo de Defensa del Estado, e investigar los hechos consignados en el informe de auditoría externa denominado "Auditoría de Estados Financieros Ejecución Presupuestaria e Inversión, Periodo enero 2005 a julio de 2009, de la Ilustre Municipalidad de Sierra Gorda", practicada por la Consultora Fortunato & Asociados Ltda., en el año 2011, cuya copia aparejó en la oportunidad.

Sobre el particular, el Abogado Procurador Fiscal de Antofagasta manifestó en su presentación, que mediante el oficio N° 307, de 2012, el Alcalde de la citada entidad alcaldicia informó al Consejo de Defensa del Estado sobre la realización de la mencionada auditoría externa, y que en base a las conclusiones del citado documento, esa autoridad comunal interpuso una querrela por asociación ilícita por el delito de fraude, malversación de fondos y estafa, ante el Juzgado de Garantía de Antofagasta, cuya investigación, según manifestó, se encontraba vigente en la Fiscalía Local de Antofagasta.

AL SEÑOR
CARLOS GUAZZINI YÁÑEZ
CONTRALOR REGIONAL DE ANTOFAGASTA (S)
P R E S E N T E



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Al respecto, debe indicarse que las principales observaciones que contenía el reseñado informe dan cuenta, en síntesis, de la falta de registros contables que sustenten las cifras presentadas en los distintos estados financieros de ese municipio entre los años 2005 y 2009, como de igual manera, consigna la falta de control de los bienes del activo fijo; la ausencia de manuales de procedimientos; incumplimientos en la aplicación de la ley de compras públicas; pagos en exceso a las empresas adjudicadas; falta de actas de recepción de obras; e inconsistencias en las etapas del proceso constructivo de obras adjudicadas al contratista CHC Construcción y Servicios E.I.R.L., entidad que según manifiesta el informe de auditoría, estaba representada por el arquitecto don Claudio Herrera Cabezas, profesional que según señala, en obras anteriores se desempeñaba como Inspector Técnico, contratado por la misma Municipalidad, situación que generaría conflicto de intereses y vínculos incompatibles.

El equipo que efectuó la presente fiscalización fue integrado por doña Karla Vargas Araya y don Juan Mancilla Runin, en calidad de auditores, y por don Jimmy Ortiz Egaña y don Alfonso Pereira Cereceda, estos últimos en calidad de supervisores.

METODOLOGÍA

El trabajo se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, e incluyó, entre otros procedimientos, el análisis de decretos de pago, la revisión de los expedientes de licitación y contratación de los proyectos ejecutados por la Municipalidad de Sierra Gorda en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2009, validaciones en terreno, y la solicitud de informes y otros antecedentes que se estimaron necesarios según las circunstancias.

ANÁLISIS

Como cuestión previa, es dable señalar que las iniciativas de inversión comprenden los gastos en que debe incurrirse para la ejecución de estudios básicos, proyectos y programas de inversión, incluidos aquellos destinados a Inversión Sectorial de Asignación Regional, según lo sostenido en las Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público para los distintos ejercicios presupuestarios.

Precisado lo anterior, corresponde agregar que la Municipalidad de Sierra Gorda, registraba para el periodo bajo análisis, la siguiente ejecución presupuestaria para el Subtítulo 31, sobre Iniciativas de Inversión, según la información contable que obra en poder de este Organismo de Control:



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

PERIODO	PRESUPUESTO DEVENGADO (\$)	PRESUPUESTO EJECUTADO (\$)
Año 2005	415.873.953	415.873.953
Año 2006	695.157.775	694.647.436
Año 2007	656.060.361	632.630.793
Año 2008	1.743.901.455	1.508.669.455
Año 2009	883.862.552	305.214.149
Total	4.394.856.096	3.557.035.786

Fuente: SICOGEN, Sistema de Contabilidad General de la Nación (Incluye las áreas de Gestión, Salud y Educación)

UNIVERSO Y MUESTRA

El examen practicado contempló la revisión sobre el cumplimiento de la normativa asociada a los procesos de licitación y contratación de las obras ejecutadas por esa entidad edilicia entre los periodos 2005 y 2009, y que fueron incluidas en el informe de auditoría externa generado por la Consultora Fortunato & Asociados.

Al respecto, cabe señalar que se presentaron limitaciones al alcance al presente trabajo, dado que no se logró determinar el número exacto de los proyectos ejecutados por el municipio en materias de obras, durante el periodo señalado, por las situaciones que se exponen más adelante en los acápite II y III del presente documento.

Por lo anterior, el examen abarcó aquellas obras sobre las que se logró obtener información, que en total equivalen a 18, las que totalizan \$3.266.885.483, y cuyo detalle se presenta en el anexo N° 1 adjunto al presente documento.

Cabe precisar, que con carácter reservado, a través del oficio N° 4.123, de 21 de agosto de 2014, fue puesto en conocimiento del Alcalde de Sierra Gorda el Preinforme de Observaciones N° 29, de 2013, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que a su juicio procedieran, sin que se diera respuesta en el plazo establecido, por lo que corresponde mantener todas las observaciones originalmente planteadas.

Sobre lo anterior, cabe hacer presente a esa autoridad edilicia que conforme lo establece la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 71.738, de 2012 y 58.415, de 2013, la tramitación de los procedimientos de auditoría realizados por esta Entidad Fiscalizadora en ejercicio de sus facultades generales contempladas en la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Contraloría General, se encuentra afecta a plazos específicos para su ejecución, contemplando la emisión de un preinforme respecto del cual los entes auditados deben pronunciarse dentro del periodo que se les otorga para tales efectos, el cual admite prórroga previo requerimiento del servicio.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Asimismo, en el evento que las reparticiones objeto de la respectiva fiscalización no emitan respuesta a las observaciones contenidas en el preinforme notificado, éstas adquieren carácter definitivo al vencer el plazo concedido, pasando a formar parte del correspondiente informe final, situación que aconteció en la especie.

RESULTADO DEL TRABAJO

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente aplicable en la especie, se determinaron los hechos que se exponen a continuación:

I. QUERRELLA PRESENTADA POR EL ALCALDE

En relación con esta materia, tal como lo informara el Abogado Procurador Fiscal de Antofagasta en su presentación, y de conformidad con los antecedentes recopilados, se verificó que el Alcalde de la Municipalidad de Sierra Gorda presentó ante el Juzgado de Garantía de Antofagasta, el 6 de septiembre de 2011, una querrella por estafas, malversación de caudales públicos y asociaciones ilícitas, en contra de quienes resulten responsables, por los hechos consignados en el informe de auditoría externa ya descrito. Dicha causa fue ingresada en el señalado tribunal bajo el rol único N° 1110027087-2, encontrándose actualmente en tramitación.

II. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

Se advirtió desorden administrativo en los antecedentes asociados a la ejecución de los contratos de obra, verificándose, entre otros aspectos, que esa Municipalidad no mantenía archivos ordenados o estructurados con la información íntegra de los proyectos, que incluyera, por ejemplo, las modificaciones de contrato en orden cronológico con toda su documentación de respaldo, y la totalidad de los estados pago relacionados con los mismos.

En ese sentido, se presentaron limitaciones al alcance del presente trabajo, por cuanto el municipio no contaba con la totalidad de los expedientes de obras y sus respaldos para efectuar el análisis de legalidad sobre la adjudicación y ejecución de los contratos, situación que fue certificada a este Organismo de Control por don Rodrigo Galleguillos Cabrera, Secretario Comunal de Planificación de la mencionada entidad alcaldía, y don Manuel Morales Loyola, Inspector Técnico de Obras Asesor. El detalle de la información que no fue habida, y por ende, no proporcionada por la Municipalidad de Sierra Gorda, se presenta en el anexo N° 2 del presente informe.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Lo descrito precedentemente evidenció la ausencia de controles internos administrativos que permitieran velar por la confiabilidad e integridad de la información asociada a los contratos de ejecución de obras.

Sobre el particular, corresponde hacer presente que la documentación sobre transacciones debe ser completa y exacta y facilitar el seguimiento de la transacción o hecho (y de la información concerniente), antes, durante y después de su realización, conforme lo previene el numeral 46, Capítulo III, de la circular N° 1.485, de 1996, de la Contraloría General de la República, sobre Normas específicas relativas a la documentación sobre transacciones.

En otro orden de consideraciones, cabe señalar que con fecha 18 de febrero de 2008, se publicó en el Diario Oficial el oficio N° 7.251, del mismo año, de esta Contraloría General, que impartió instrucciones respecto de la contratación y ejecución de obras por las municipalidades.

En efecto, con el objeto de facilitar el cumplimiento de las funciones encomendadas a este Órgano de Fiscalización, y en el ejercicio de las facultades que asisten al Contralor General, se instruyó a las Municipalidades a mantener en sus dependencias una carpeta para cada contrato que celebrara, a fin de que fuera revisado por personal especializado de esta Entidad Fiscalizadora, sin que fuese necesaria la remisión de los actos administrativos correspondientes. En ellas deben archivarse las copias de los decretos alcaldicios pertinentes con la documentación de respaldo, instrucciones que fueron reiteradas, entre otros, por medio del dictamen N° 41.251, de 2013, y del oficio N° 2.207, del mismo año, de esta Contraloría Regional.

En relación con esta materia, corresponde que la autoridad edilicia ordene las acciones necesarias, a fin de que se dé cumplimiento al requerimiento formulado por este Organismo de Control, y se mantengan los expedientes por cada contrato de obra suscrito por esa entidad municipal, desde el año 2008 en adelante, los que deben contener toda la documentación y actos administrativos asociados a los proyectos ejecutados. Dichos expedientes deberán mantenerse archivados en forma ordenada y cronológica, a fin de que cualquier interesado pueda acceder a ellos.

Del cumplimiento o estado de avance de lo requerido precedentemente, deberá darse cuenta documentada a esta Entidad Fiscalizadora, dentro de 60 días hábiles contados desde la notificación del presente informe, sin perjuicio de las validaciones que sobre la materia practicará esta Contraloría Regional en una futura auditoría de seguimiento.

III. ASPECTOS CONTABLES Y PRESUPUESTARIOS

Se constató que ese municipio no mantenía el detalle de las transacciones contables y presupuestarias ejecutadas para los periodos 2005 a 2009, que sustentaran las cifras exhibidas en sus estados financieros, lo que



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

impidió validar los valores contabilizados en el subtítulo 31, asociados a iniciativas de inversión. Asimismo, no se advirtió la existencia física de los balances de comprobación y de saldos, y de los respaldos documentales de los informes denominados analíticos de la ejecución presupuestaria, analíticos de la deuda pública y analíticos de la ejecución presupuestaria de iniciativas de inversión.

En efecto, se verificó que la Entidad Alcaldía para los aspectos observados precedentemente, mantenía archivos electrónicos en planillas formato Excel, los cuales no dan cuenta de los registros de todas las operaciones realizadas, en conformidad con las normas y procedimientos que al respecto ha impartido este Organismo Contralor para cada ejercicio, con la finalidad de informar acerca de su situación presupuestaria, financiera y patrimonial.

Sobre el particular, debe indicarse que el Sistema de Contabilidad Pública es el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos dispuestos para permitir el registro homogéneo, en términos monetarios, de los distintos hechos económicos inherentes a las operaciones que realizan los servicios e instituciones del Estado, en el cumplimiento de las funciones que les son propias, con el objeto de satisfacer las necesidades de información y poder, de este modo, apoyar el control y el proceso de toma de decisiones de los respectivos administradores (aplica criterio contenido en el dictamen N° 47.559, de 2013, de este origen).

Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, es preciso señalar que desde el año 2010 a la fecha, la Municipalidad de Sierra Gorda mantiene vigente un contrato de mantención de sistemas computacionales con la empresa CAS Chile S.A, el cual consiste, en lo sustancial, en la actualización y mantención de módulos de sistemas, entre otros, de contabilidad municipal, activo fijo municipal, conciliaciones bancarias y tesorería municipal, advirtiéndose que dichos módulos se encontraban operativos y contenían el detalle de las transacciones ejecutadas, sirviendo de sustento a las cifras informadas en los informes contables y presupuestarios que son remitidos mensualmente a este Organismo de Control.

IV. PROCESOS DE LICITACIÓN Y CONTRATACIÓN DE OBRAS MUNICIPALES

El trabajo contempló el examen sobre el cumplimiento de la normativa asociada a los procesos de licitación y contratación de las obras ejecutadas por la Municipalidad de Sierra Gorda entre los años 2005 y 2009, que fueron incluidas en el informe de auditoría externa ya descrito.

Al respecto, corresponde señalar como cuestión previa, que la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone en su artículo 24, letra a), que corresponderá a la unidad encargada de obras municipales, velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes. Asimismo, la letra f) del citado artículo prescribe que esta unidad tiene la función de dirigir las construcciones que sean de responsabilidad municipal, sean ejecutadas directamente o a través de terceros.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Por su parte, es menester anotar que el inciso segundo del artículo 8° de la referida 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; 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, mediante trato directo, si no se presentaren interesados.

A su turno, la letra l) del artículo 65 del mismo texto legal prescribe, en lo pertinente, que el alcalde requerirá el acuerdo del concejo para omitir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8° de esa ley.

Luego, es dable recordar que si bien el artículo 66, inciso primero, de la ya citada ley N° 18.695, previene que la regulación de los procedimientos administrativos de contratación que realicen dichas corporaciones edilicias, se ajustará a la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, N° 19.886, y sus reglamentos, el artículo 3°, letra e), de esta última ley, establece que los contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas se encuentran excluidos de la aplicación de ese texto legal.

Ahora bien, en conformidad con las normas legales antes mencionadas, cabe señalar que, en principio, los contratos de obras municipales no se encuentran afectos a la citada ley N° 19.886, debiendo, por tanto, en cuanto al procedimiento por el cual deben regirse, someterse a ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y a las demás regulaciones de carácter específico contenidas en otros cuerpos normativos, y será aplicable la aludida Ley N° 19.886, específicamente en lo relativo a los medios electrónicos de contratación e información, en aquellos aspectos no comprendidos en la correspondiente regulación particular.

Ahora bien, ante la inexistencia de una regulación especial respecto de las obras municipales, a éstas le son aplicables las disposiciones contenidas en el Capítulo V de la referida ley N° 19.886 y, en forma supletoria, el resto de sus preceptos, haciéndose presente que los procedimientos de contratación de dichas obras, deben ajustarse a lo previsto en el artículo 8° de la reseñada ley N° 18.695, antes descrito (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s 39.472, de 2005, y 61.008, de 2012, ambos de este origen).

Expresado lo anterior, del análisis efectuado a los proyectos ejecutados por la Municipalidad de Sierra Gorda, identificados en el acápite Universo y Muestra, se determinaron las siguientes situaciones:



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

1. Licitaciones Públicas y Privadas

1.1. Se constató que en cuatro (4) procesos licitatorios que fueron declarados desiertos, el acto administrativo que así lo dispuso no contenía el fundamento sobre tal decisión. La situación anterior se advirtió en los siguientes proyectos:

Nombre del proyecto	N° Decreto exento	Monto contratación (\$)	Proveedor adjudicado mediante trato directo
Mejoramiento del Estadio Techado, II Etapa	419, de 2005	43.000.000	INSOK Ltda.
Construcción e Implementación de Cultivos Hidropónicos, Localidad de Baquedano	796, de 2005	10.619.439	René Romero Ramírez
Mejoramiento y Habilitación de Escuela G-130, Localidad de Baquedano	785, de 2005	14.476.200	Guadalupe Cortés Rodríguez
Mejoramiento y Habilitación de Escuela G- 101, Localidad de Sierra Gorda	786, de 2005	7.497.000	Margarita Martínez Vergara

Fuente: Elaboración propia, UCE (Unidad de Control Externo).

Lo anterior, no se ajustó a lo previsto en el artículo 9° de la precitada ley N° 19.886, normativa que señala que procede declarar desierta una licitación cuando no se presenten ofertas, o bien, cuando éstas no resulten convenientes a sus intereses, declaración que debe efectuarse por resolución fundada, situación que no aconteció en la especie (aplica criterio contenido en dictamen N° 10.850, de 2009, de este Organismo de Control).

1.2. Se verificó que las siguientes obras fueron contratadas bajo la modalidad de trato directo, una vez declaradas desiertas las licitaciones públicas primitivamente efectuadas:

Nombre del proyecto	N° Decreto exento que aprobó la contratación	Monto contratación (\$)	Proveedor adjudicado mediante trato directo
Construcción e implementación de Cultivos Hidropónicos, Localidad de Baquedano	921, de 2005	10.619.439	René Romero Ramírez
Mejoramiento y habilitación de Escuela G-130, Localidad de Baquedano	920, de 2005	14.476.200	Guadalupe Cortés Rodríguez
Mejoramiento y Habilitación de Escuela G- 101, Localidad de Sierra Gorda	1029, de 2005	7.497.000	Margarita Martínez Vergara

Fuente: Elaboración propia, UCE.

1.3. Se verificó que la obra denominada "Mejoramiento del Estadio Techado, II Etapa", fue contratada mediante la modalidad de trato directo, con la empresa INSOK

Washington 2675, Piso 2, Antofagasta - Fono 2652100 - e-mail: antofagasta@contraloria.cl



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Ltda, lo que fue aprobado por medio del decreto N° 07, de 2005, por la suma de \$43.000.000, una vez declarada desierta la licitación privada ejecutada por el municipio en forma previa, sin haber iniciado una licitación pública inicialmente.

Las situaciones descritas en los numerales 1.2 y 1.3 precedentes, no se ajustaron a lo dispuesto en el artículo 8° de la referida ley N° 18.695, que establece, en lo que importa, que la celebración de dichos contratos se efectuará mediante licitación pública, si el monto de ellos o el valor de los bienes involucrados excede de doscientas unidades tributarias mensuales; 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, mediante trato directo, si no se presentaren interesados, situaciones que en la especie no acontecieron.

A su turno, la jurisprudencia de este Organismo Fiscalizador, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 46.746, de 2009, 25.940, de 2010 y 82.692, de 2013, ha manifestado que en concordancia con los principios de la contratación administrativa consagrados en el artículo 9° de la ley N° 18.575, y en armonía con el artículo 62, N° 7, del mismo texto legal, las adquisiciones deben realizarse previa licitación pública, a menos que concurren algunas de las circunstancias previstas en la ley que permitieran justificar una licitación privada o bien un trato directo -aspecto que no se ha cumplido en los casos analizados -, todo ello a fin de resguardar la probidad administrativa y asegurar la transparencia que han de regir los procesos de contratación que realizan los organismos de la Administración del Estado.

1.4. Se advirtió que en distintos procesos licitatorios, el periodo de días corridos transcurridos entre la fecha de publicación de las bases y la de cierre para presentar las ofertas, fue inferior a la prevista en el artículo 25 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprobó el reglamento de la citada ley N° 19.886. Algunos ejemplos de las situaciones planteadas se exponen a continuación, mientras que la totalidad de los casos observados se presenta en el anexo N° 3 del presente informe:

Tipo de adquisición	Nombre del proyecto y monto de adjudicación según acta depositada en Mercado Público (\$)	ID Mercado Público	Fecha de publicación	Fecha recepción ofertas	N° de días
Menor a 1.000 UTM	Restauración de sede comunitaria, Localidad Baquedano \$15.500.000.	3847-29-LE08	15-04-2008	22-04-2008	7
	Inspección Técnica de Obra de Construcción de Posta Rural, Localidad de Baquedano \$961.615.	3847-36-CO07	07-11-2007	13-11-2007	6
Mayor a 1.000 UTM	Mejoramiento de plazas de Baquedano y Sierra Gorda \$189.957.056.	3847-10-LP05	18-07-2005	27-07-2005	9
	Construcción de Multicancha Techada Sierra Gorda \$64.600.000	3847-24-LP07	11-08-2007	23-08-2007	12



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Tipo de adquisición	Nombre del proyecto y monto de adjudicación según acta depositada en Mercado Público (\$)	ID Mercado Público	Fecha de publicación	Fecha recepción ofertas	N° de días
	Pavimentación de Calle de servicio y habilitación de iluminación Antepuerto, Localidad de Baquedano \$35.251.939.	3847-65-LP06	15-11-2006	30-11-2006	15
	Construcción y equipamiento de posta rural \$299.630.179.	3847-33-LP07	22-10-2007	05-11-2007	14
	Construcción de fundaciones para estanque de agua, Localidad de Sierra Gorda \$35.188.062.	3847-22-LE08	01-04-2008	09-04-2008	8
	Construcción de plazoleta, Sector Multicancha, Localidad de Baquedano \$115.000.000.	3847-20-LP08	26-03-2008	09-04-2008	14

Fuente: Elaboración propia, UCE.

Sobre el particular, el citado artículo 25 del aludido reglamento, prescribe en su inciso primero, que los plazos entre el llamado y cierre de recepción de ofertas se fijarán por cada entidad atendiendo al monto y complejidad de la adquisición, considerando particularmente el tiempo requerido para que los proveedores preparen sus ofertas.

El inciso segundo de la citada disposición reglamentaria establece que cuando el monto de la contratación sea igual o superior a 1.000 UTM, el llamado deberá publicarse en el Sistema de Información de la Dirección de Compras y Contratación Pública con una antelación de a lo menos veinte (20) días corridos anteriores a la fecha de recepción de las ofertas. No obstante, ese plazo puede rebajarse hasta diez (10) días corridos en el evento de que se trate de la contratación de bienes o servicios de simple y objetiva especificación y que razonablemente conlleve un esfuerzo menor en la preparación de ofertas.

Luego, en el inciso cuarto del mismo precepto dispone que cuando el monto de la contratación sea inferior a 1.000 UTM, el llamado deberá publicarse en el Sistema de Información de la Dirección con una antelación de a lo menos diez (10) días corridos anteriores a la fecha de recepción de las ofertas. Dicho plazo, según lo prevé el inciso quinto de la aludida norma, podrá rebajarse hasta cinco (5) días corridos en el evento de que se trate de la contratación de bienes o servicios de simple y objetiva especificación, y que razonablemente conlleve un esfuerzo menor en la preparación de ofertas.

Al respecto, es pertinente establecer que la Municipalidad de Sierra Gorda infringió la citada norma, por cuanto no se advirtió en los decretos de esa entidad que aprobaban las bases administrativas y/o la publicación del llamado en el portal de mercado público, un fundamento que permitiera concluir que esas contrataciones cumplían con los aludidos requisitos, que justificaran un plazo menor (aplica criterio contenido en el dictamen N° 61.545, de 2012, de este origen).

1.5. En el proyecto denominado "Pavimentación de calles y pasajes, Localidad de Baquedano, II Etapa", la Municipalidad de Sierra Gorda adjudicó la licitación a la Washington 2675, Piso 2, Antofagasta - Fono 2652100 - e-mail: antofagasta@contraloria.cl



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

empresa denominada Sociedad de Pavimentos del Norte Ltda., por un monto mayor al máximo establecido en las bases administrativas. En efecto, el mencionado proyecto se adjudicó por \$ 42.496.510, a través del decreto N° 15, de 2005, en circunstancias que el monto máximo señalado en las bases administrativas correspondía a \$40.000.000.

Sobre el particular, es útil señalar que en el evento que la autoridad administrativa establezca en las bases de un proceso licitatorio, un determinado monto disponible para la contratación, como sucedió en la especie, este es la suma máxima de recursos que la entidad licitante informa en la convocatoria que dispone para tal efecto y, en ese carácter, constituye un requisito de los respectivos procesos de compras y contrato definitivo, y, en consecuencia, las ofertas que excedan dicha cantidad deben ser declaradas inadmisibles, en razón de lo establecido en el artículo 9° de la ley N° 19.886.

En efecto, procede recordar que según lo dispuesto en los artículos 9° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y 10 de la citada ley N° 19.886, los principios rectores de toda licitación pública son los de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo, estricta sujeción a las bases que la regulan e igualdad de los proponentes, los cuales constituyen la principal fuente de derechos y obligaciones, tanto de la Administración como de los oponentes al correspondiente procedimiento.

Por ende, al revestir la cantidad de recursos disponibles para una contratación, parte integrante de las bases de los llamados a licitaciones sujetas a la ley N° 19.886, su posterior modificación exige ordenar un nuevo proceso de esa especie, toda vez que tal suma máxima supedita la presentación y contenido de las ofertas, y lo contrario, vulneraría los anotados principios de libre concurrencia, estricta sujeción a las bases e igualdad de los oferentes, a través de los cuales se resguarda, en general, la legalidad y transparencia que ha de primar en las licitaciones, y, en particular, la libre competencia en la provisión de bienes y servicios a la Administración del Estado (aplica dictámenes N°s 62.483, de 2004, y 29.281, de 2013, de esta Entidad Fiscalizadora).

1.6. Cabe señalar que los hechos descritos en los numerales 1.1 al 1.5 precedentes constituyen situaciones consolidadas que no son posibles de regularizar. No obstante lo anterior, se hace necesario que el Alcalde de Sierra Gorda adopte las medidas pertinentes a fin de que lo observado no se reitere, debiendo al menos, considerar las siguientes acciones:

a) Dejar expresa constancia en el acto administrativo que sancione desierto un proceso licitatorio, los fundamentos que la autoridad edilicia ha considerado para adoptar dicha decisión.

b) Ajustar los procedimientos de contratación de obras a los mecanismos dispuestos en el artículo 8° de la ya citada ley N° 18.695, cuando se cumplan las condiciones allí previstas, y en su defecto, a lo



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

normado en el artículo 9° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el que establece que los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley.

c) Ordenar las acciones necesarias para que el plazo que media entre la publicación de la licitación y la recepción y apertura de las ofertas, en los procesos licitatorios que ejecute, se ajuste a aquel previsto en el artículo 25 del reglamento de la ley N° 19.886, velando de esa forma por el cumplimiento de los principios de transparencia y libre concurrencia de los oferentes, que rigen todo proceso concursal.

d) Dar cumplimiento al principio de estricta sujeción a las bases administrativas, y respetar el monto máximo previsto en los pliegos de condiciones para la adjudicación y contratación de obras.

Finalmente, corresponde precisar que el cumplimiento de los requerimientos efectuados en los literales precedentes, será verificado por esta Entidad Fiscalizadora en futuras visitas inspectivas que practique en esa Municipalidad.

2. Trato o Contratación Directa

Sobre la materia, es dable reiterar que la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades dispone en su artículo 66, inciso primero, que la regulación de los procedimientos administrativos de contratación que realicen las municipalidades se ajustará a la ley N° 19.886 y sus reglamentos, y el artículo 3°, letra e), de esta última normativa establece expresamente que los contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas se encuentran excluidos de la aplicación de ese texto legal, y solo se rigen por su Capítulo V y, en forma supletoria, por el resto de sus disposiciones.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 8° de la referida 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, el inciso sexto del mismo precepto señala que si no se presentaren interesados o si el monto de los contratos no excediere de cien unidades tributarias mensuales, la celebración de los contratos se podrá hacer mediante trato directo.

A su turno, la letra l) del artículo 65 del mismo texto legal prescribe, en lo pertinente, que el alcalde requerirá el acuerdo del concejo para omitir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas, en concordancia con lo dispuesto en el ya citado artículo 8° de esa ley.

Precisado lo anterior, corresponde agregar que para el presente apartado, se analizaron las siguientes contrataciones, efectuadas bajo la modalidad de trato directo:

Washington 2675, Piso 2, Antofagasta - Fono 2652100 - e-mail: antofagasta@contraloria.cl



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

NOMBRE DEL PROYECTO Y MONTO (\$)	PROVEEDOR	DECRETO EXENTO QUE APRUEBA LA CONTRATACIÓN	
		N° DECRETO	FECHA DE DECRETO
Construcción e implementación de Cultivos Hidropónicos, Localidad de Baquedano; \$10.619.439.	René Romero Ramírez	921	12-09-2005
Mejoramiento y habilitación de Escuela G-130, Localidad de Baquedano; \$14.476.200.	Guadalupe Cortés Rodríguez	920	09-09-2005
Mejoramiento y Habilidadación de Escuela G- 101, Localidad de Sierra Gorda; \$7.497.000.	Margarita Martínez Vergara	1.029	07-10-2005

Fuente: Elaboración propia, UCE.

Al respecto, se verificó que los tratos directos descritos en el cuadro precedente se efectuaron en virtud de lo dispuesto en el inciso sexto, del artículo 8°, de la ya citada ley N° 18.695, dado que la ejecución de las obras de que se trata fueron inicialmente concursadas mediante licitaciones públicas, las que fueron declaradas desiertas.

Del examen practicado a dichas contrataciones, se verificó que aquellas no cumplieron con la formalidad de publicar la información mínima en el portal www.mercadopublico.cl.

En efecto, debe hacerse presente que la entidad municipal debió dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 57, letra f), del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, el cual señala que la entidad deberá publicar el llamado a contratación, las bases y/o términos de referencia, la resolución que resuelve sobre la adjudicación, el texto del contrato de Suministro y Servicios definitivo si lo hubiere, entre otros, lo que no aconteció en la especie.

Considerando que el Alcalde de Sierra Gorda no evacuó respuesta sobre esta materia, corresponde mantener la presente observación, debiendo dicha jefatura comunal ordenar las acciones necesarias para que, en lo sucesivo, se incluyan en el portal web precitado los antecedentes descritos en el párrafo anterior, en todos los procesos de contratación de obras, y su cumplimiento será verificado por este Organismo de Control en futuras visitas inspectivas.

3. Bases Administrativas

El artículo 10, inciso tercero, de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, preceptúa, en lo pertinente, que el procedimiento licitatorio se realizará con estricta sujeción, de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas y técnicas que lo regulen. Por su parte, el artículo 2°, número 3, del reglamento de la aludida ley N° 19.886, en lo que interesa, señala que las bases constituyen los documentos aprobados por la entidad facultada para ello, que regulan el proceso de compras y el contrato definitivo, incluyendo las bases administrativas y bases técnicas.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En relación a las bases administrativas generales y especiales que rigieron los procesos de licitación de la totalidad de los proyectos analizados detallados en el ya citado anexo N° 1, se constataron las siguientes situaciones:

3.1. Se advirtió en las bases administrativas especiales, que en los artículos relativos a la "presentación de la propuesta", se les solicitaba a los participantes entregar en sobres sellados y caratulados sus propuestas y los documentos anexos requeridos en ellas.

Sobre el particular, es del caso consignar que el artículo 18 de ley N° 19.886, en su inciso primero, establece que los organismos públicos regidos por ese cuerpo normativo deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude esa ley, utilizando -en los términos que dicha norma indica- solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública.

El inciso final del citado artículo añade que los organismos públicos regidos por esa ley no podrán adjudicar contratos cuyas ofertas no hayan sido recibidas a través de los mencionados sistemas, no obstante lo cual, finaliza, el reglamento determinará los casos en los cuales es posible desarrollar procesos de adquisición y contratación sin utilizar esos sistemas.

En este orden de ideas, cabe agregar que el artículo 32 del reglamento de la ley N° 19.886, establece que en los procesos de licitación las ofertas deben efectuarse a través de los formularios que proporcionen las entidades convocantes, adjuntándose a ellas todos y cada uno de los documentos solicitados en las bases, en soporte electrónico.

Es dable hacer presente que el citado reglamento sólo excepcionalmente permite efectuar los procesos de compra y de recepción de las ofertas fuera del referido sistema, cuando concurren algunas de las circunstancias taxativamente enumeradas en su artículo 62, sin perjuicio de que el inciso final de esta misma norma dispone que, en el caso de las garantías, planos, antecedentes legales, muestras y demás antecedentes que no estén disponibles en formato digital o electrónico, podrán enviarse a la entidad licitante de manera física, de acuerdo a lo que establezcan en cada caso las bases.

Como es posible advertir, la normativa que rige los contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, establece expresamente que los procedimientos licitatorios deben llevarse a efecto por vía electrónica, a través del sistema referido, y que la tramitación de los mismos mediante documentos contenidos en soporte papel es excepcional, y únicamente en aquellas situaciones que menciona el citado artículo 62 (aplica dictamen N° 53.449, de 2005).

En mérito de lo expuesto, no procede que los organismos públicos, en el marco del sistema regulado por la ley N° 19.886, exijan a los participantes en los procesos de licitación que convoquen, documentación en



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

formato papel, salvo que se trate de las situaciones especialmente previstas en el ordenamiento jurídico (aplica dictámenes N°s 17.272, de 2007, y 10.078, de 2011, de esta Entidad Fiscalizadora).

3.2. Se constató que los pliegos de condiciones que rigieron los procesos licitatorios identificados en el ya citado anexo N° 1, efectuados por la Municipalidad de Sierra Gorda, no establecían los criterios de evaluación de las ofertas y los mecanismos de asignación de puntajes para los mismos.

Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo Fiscalizador, contenida entre otros, en los dictámenes N°s 60.581, de 2009 y 364, de 2013, ha manifestado que las bases deben establecer criterios objetivos de evaluación y parámetros que deben estar previamente definidos a fin de evaluar cuál oferente obtendrá la calificación más conveniente, lo que no se comprobó en la revisión efectuada.

La situación descrita, incumplió lo establecido en el inciso 3° del artículo 38, del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprobó el Reglamento de la ley N° 19.886, el cual señala que las entidades deberán establecer en las bases las ponderaciones de los criterios, factores y subfactores que contemplen y los mecanismos de asignación de puntajes para cada uno de ellos. Agrega el artículo 37, inciso tercero del citado reglamento, que se asignará puntajes de acuerdo a los criterios de evaluación definidos en las bases.

Por su parte, el artículo 41 del ya citado reglamento, dispone que la entidad licitante se encuentra obligada a aceptar la propuesta más conveniente, considerando los criterios de evaluación con sus correspondientes puntajes y ponderaciones establecidos en las bases, por lo que resulta improcedente la omisión descrita (aplica dictamen N° 17.879, de 2010, de este origen).

3.3. De la misma forma, no se explicitaron los criterios objetivos a considerar para decidir la adjudicación, atendida la naturaleza de los bienes y servicios que se licitan, la idoneidad y calificación de los oferentes y cualquier otro antecedente que sea relevante para efectos de la adjudicación, sin ajustarse con ello a lo dispuesto en el numeral 7, del artículo 22, del señalado reglamento de la ley N° 19.886.

Es dable agregar que en tales pliegos de condiciones tampoco se describieron los criterios de desempate, de acuerdo lo indica el artículo 38 del mencionado reglamento.

Sobre el particular, es menester señalar que la apreciación de los criterios que componen la respectiva evaluación, su ponderación y asignación de puntajes, constituyen aspectos cuyo mérito, conveniencia u oportunidad, le compete calificar a la propia entidad licitante, sin perjuicio del control jurídico que



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

sobre ellos le corresponde a esta Entidad Fiscalizadora (aplica criterio contenido en el dictamen N° 20.710, de 2011, de este origen).

3.4. Se advirtió que las bases administrativas del proyecto "Mejoramiento de Plazas Baquedano y Sierra Gorda", en su cláusula sexta, sobre forma de la propuesta y sus participantes, estableció que podían participar como oferentes en las propuestas aquellas empresas con experiencia acreditada en el rubro, la cual podía ser demostrada con contratos de obras de similares características, inscripción en registros de contratistas de otras municipalidades o servicios públicos y certificados de evaluaciones finales de obras ejecutadas.

Lo anterior, no se ajustó a lo dispuesto en los artículos 4° y 6° de la citada ley N° 19.886, toda vez que en virtud de dichos preceptos no es admisible establecer requisitos de experiencia, sin perjuicio de la atribución de la entidad convocante para establecer este último como elemento de evaluación, de acuerdo al artículo 38 del reglamento de la referida norma, e impedir además, la libre concurrencia de los oferentes a los procedimientos de contratación pública (aplica criterio contenido en el dictamen N° 41.106, de 2007, de este Organismo de Control).

3.5. Asimismo, en relación a la evaluación de las propuestas, cabe mencionar que las Bases Administrativas, a modo ejemplar se cita el proyecto denominado "Restauración Sede Comunitaria Localidad de Baquedano", en su numeral 9°, sobre "Aclaraciones", no indicaban un plazo breve o fatal para las aclaraciones de estas o información anexa que solicitara la Comisión de Adjudicación a los oferentes, según lo dispone el inciso segundo del artículo 40 del reglamento de la referida ley N° 19.886.

3.6. Los hechos expuestos en los numerales 3.1 al 3.5 del presente apartado constituyen situaciones consolidadas que no pueden ser subsanadas o regularizadas, no obstante, corresponde que la autoridad alcaldicia arbitre las medidas administrativas que procedan, a fin de que lo observado no se reitere. Para ello, deberá ordenar al menos, las siguientes acciones:

a) Abstenerse de exigir a los oferentes en las licitaciones públicas, la presentación de antecedentes en soporte físico o papel, y propender a la tramitación electrónica de las propuestas que aquellos efectúen.

b) Incorporar en los pliegos de condiciones de los procesos licitatorios, criterios de evaluación claros y objetivos, además de los mecanismos de asignación de puntajes que permitan determinar cuál oferta obtiene la mejor calificación, y por ende, es la más conveniente para los intereses municipales.

c) Verificar que las bases administrativas de los procesos concursales no incluyan requisitos de experiencia para poder ofertar, velando de esa manera por el principio de libre concurrencia de los proponentes.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

d) Incorporar en los pliegos de condiciones, mecanismos reglados para requerir aclaraciones a los oferentes, respecto de sus propuestas, en un plazo que debe quedar previamente establecido.

Es necesario agregar que esta Contraloría Regional verificará el cumplimiento de cada una de los requerimientos formulados en los literales precedentes, en futuras fiscalizaciones que practicará al efecto en la Municipalidad de Sierra Gorda.

V. DIFERENCIAS EN LOS MONTOS PAGADOS RESPECTO DEL MONTO ADJUDICADO EN LA LICITACIÓN

En el proyecto denominado "Construcción, habilitación y administración acceso internet (Wi-fi) público, Comuna de Sierra Gorda", ID N° 3847-27-LP07, adjudicado a la empresa Comunicaciones Internet Ltda, mediante decreto toma de conocimiento N° 29, de 5 de octubre de 2007, por un monto ascendente a \$ 140.762.734, se advirtió la existencia de seis (6) estados de pago, cuyo detalle se expone a continuación:

N° DE DECRETO	FECHA DE DECRETO	N° ESTADO DE PAGO	FECHA ESTADO DE PAGO	MONTO ESTADO DE PAGO	RETENCIÓN	LÍQUIDO A PAGAR
1.464	12-12-2007	1	10-09-2007	17.850.000	--	17.850.000
8	08-01-2008	1.2	02-01-2008	38.455.094	2.815.254	35.639.840
111	20-02-2008	2	20-02-2008	28.152.546	1.407.627	26.744.919
517	28-01-2008	3	23-04-2008	28.152.546	1.407.627	26.744.919
1.660	15-12-2008	4	15-12-2008	21.114.409	1.055.720	20.058.689
167	25-01-2010	4	Sin información	21.114.409	1.055.720	20.058.689
Total				154.839.004	7.741.948	147.097.056

Fuente: Elaboración propia, UCE.

Del análisis de la tabla precedente, se constató que el aludido contratista emitió los seis (6) estados de pago por un monto total de \$154.839.004, generando un pago adicional por parte de la Municipalidad de Sierra Gorda de \$14.076.270, respecto del monto adjudicado en el proceso de licitación.

A su turno, cabe consignar que el Encargado de Contabilidad de ese municipio, informó a este Organismo de Control, mediante certificado de fecha 10 de octubre de 2013, que la cuenta presupuestaria N° 31.02.999.540, sobre otros gastos, correspondiente al proyecto en comento, mantenía un saldo de \$13.235.634, agregando que dicho saldo eventualmente podría corresponder a las retenciones efectuadas en los estados de pagos cursados, no obstante, no acompañó antecedentes que acreditaran su aseveración.

En ese sentido, cabe señalar que el pago adicional observado disminuiría a \$6.334.322, en el caso que esa entidad edilicia acreditara fehacientemente que las retenciones practicadas en su oportunidad en cada estado de pago no fueron devueltas al contratista.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Por lo anterior, se desprende que el pago en exceso observado carece del atributo de acreditación, y no se advirtieron antecedentes que den cuenta de su regularización.

Considerando que el Alcalde no dio respuesta al preinforme de observaciones, corresponde que esa jefatura comunal ordene la revisión de los pagos efectuados para este proyecto, y se verifique si las retenciones efectuadas fueron devueltas al contratista, con la finalidad de determinar el eventual pago en exceso de \$14.076.270.

Del resultado de la revisión deberá informarse a esta Contraloría Regional dentro de 60 días hábiles, y en el caso que esa entidad edilicia confirme el pago en exceso señalado, deberá dar cuenta de las medidas administrativas o judiciales que corresponda, con el objeto de perseguir la devolución de la cifra precedentemente anotada. Cabe hacer presente en relación con este requerimiento, que su cumplimiento será verificado por este Organismo de Control, en una futura auditoría de seguimiento.

VI. FALTA DE JUSTIFICACIÓN TÉCNICA PARA MODIFICACIONES DE CONTRATO

Se practicó un examen sobre los siguientes contratos de obras suscritos bajo la modalidad de suma alzada:

N°	NOMBRE DEL PROYECTO	ID N°	MONTO ADJUDICACIÓN (\$)	MONTO MODIFICACIONES (\$)	MONTO TOTAL CONTRATO (\$)
1	Construcción y equipamiento posta rural Localidad Baquedano	3847-33-LP07	299.630.179	147.615.009	447.245.188
2	Construcción Piscina recreativa Localidad de Sierra Gorda	3847-3-LP08	510.508.700	121.584.221	632.092.921
3	Construcción y habilitación de multicancha en la localidad de Baquedano	3847-53-LP06	64.116.950	3.472.740	67.589.690
4	Construcción y habilitación zanjias sanitarias y equipamiento de botaderos comuna de Sierra Gorda	3847-32-LE06	14.999.950	999.600	15.999.550
5	Mejoramiento de Plazas de Baquedano y Sierra Gorda	3847-10-LP05	189.957.056	13.804.000	203.761.056

Fuente: Elaboración propia, UCE.

Como resultado de la revisión efectuada, se determinó lo siguiente:

1. Respecto del contrato "Construcción y equipamiento posta rural Localidad Baquedano" se efectuaron cuatro (4) addéndum por modificaciones de contrato, con un aumento efectivo de \$ 147.615.009, no advirtiéndose en los dos primeros los informes del Inspector Técnico de Obras -ITO- que justificara las mayores obras y las obras extraordinarias autorizadas, incumpliendo lo establecido en el artículo 8° de las bases administrativas generales que rigieron el contrato, el cual señalaba que para las mayores obras y obras extraordinarias debía existir un informe del ITO y/o de la Secretaría Comunal de Planificación, SECOPLAC, con posterior visto bueno del Alcalde, aprobando una diferenciación correspondiente al precio pactado.

Washington 2675, Piso 2, Antofagasta - Fono 2652100 - e-mail: antofagasta@contraloria.cl



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

2. Para el proyecto "Construcción Piscina recreativa Localidad de Sierra Gorda", no se acreditó la existencia de justificaciones para las autorizaciones de las modificaciones de contrato por mayores obras y obras extraordinarias, en incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8° de las bases administrativas que rigieron el contrato, el cual dispone que debe existir un informe del ITO a cargo de la obra y/o directora de la Secretaría Comunal de Planificación, SECOPLAC, aprobando la diferencia del precio pactado.
3. Referente al contrato denominado "Construcción y habilitación de multicancha en la localidad de Baquedano", se advirtió la existencia de un (1) addendum por mayores obras, aprobado por el documento "Toma de conocimiento N° 9, de 19 de diciembre de 2006, por un monto de \$ 3.472.740. Sin embargo, el informe del ITO solo hizo referencia a las razones para autorizar un aumento de plazo, pero no justificó técnicamente el aumento de obras por diferencias con el proyecto original.
4. Para la obra denominada "Construcción y habilitación zanjas sanitarias y equipamiento de botaderos comuna de Sierra Gorda", se advirtió un (1) addendum por \$999.600, no obstante, no fue habida la justificación técnica que autorizó la modificación.
5. En el contrato "Mejoramiento de Plazas de Baquedano y Sierra Gorda", financiado con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, F.N.D.R, si bien existen informes del ITO en los addendum al contrato suscritos por aumentos de obras, no fueron habidos los informes técnicos que expliquen las razones de su procedencia.

Respecto de las situaciones descritas en los numerales 3, 4 y 5 precedentes, se constató que las bases administrativas generales y especiales que rigieron esos contratos, no contemplaban en sus disposiciones la opción de realizar modificaciones al contrato por aumentos, disminuciones de obra, y obras extraordinarias.

No obstante lo anterior, para todos los casos descritos en el presente apartado, es menester señalar que la jurisprudencia de este Ente de Control, contenida entre otros, en sus dictámenes N°s 48.629, de 2011; 61.001, de 2012, y 60.645, de 2013, ha sostenido que en un contrato a suma alzada, como los de la especie, donde las cantidades de obras se entienden inamovibles, el pago de las partidas se realiza sobre la base de las cantidades de obras estimadas para la correcta ejecución del contrato al momento de su celebración, aun cuando la cubicación final de lo efectivamente realizado sea diversa, asumiendo el contratista las diferencias que pudieran existir y con ello la contingencia de ganancia o pérdida de dicha cuantificación, sin que sea posible que durante su ejecución se pacten ulteriores aumentos o disminuciones de partidas, a menos que se trate de obras nuevas o extraordinarias.

Asimismo, y en relación con la jurisprudencia contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 31.163, de 2005; 11.004, de 2009, y 50.527, de 2011, este Órgano Fiscalizador ha puntualizado, que en el caso de los contratos a suma alzada sólo procede su pago cuando derivan de un cambio de proyecto que no pudo tener en cuenta el contratista al momento de presentar su oferta



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

conforme a los antecedentes de la licitación, y fueren indispensables para dar cumplimiento al convenio.

En ese contexto, y frente a las situaciones que se examinaron, es del caso consignar que la Municipalidad de Sierra Gorda no contaba al momento de la fiscalización con los antecedentes que justificaran técnicamente las autorizaciones de modificaciones de obras para cada uno de los proyectos aludidos, por lo que no fue posible validar que tales labores significaron un aumento derivado de un cambio de proyecto, lo que impidió comprobar la procedencia de su pago, atendida la naturaleza a suma alzada de los contratos.

En relación con esta materia, corresponde que la autoridad edilicia ordene las acciones necesarias a fin de que en futuros contratos para la ejecución de obras suscritos bajo la modalidad de suma alzada, las modificaciones que estos sufran sean aprobadas formalmente, y se deban exclusivamente a variaciones en los proyectos cuya ejecución resulta indispensable para su correcta ejecución, que no podían ser previstos al momento de su contratación.

El cumplimiento de lo anterior, será corroborado por esta Contraloría Regional en futuras visitas inspectivas que sobre la materia, practique en esa repartición pública.

VII. EMPRESA CLAUDIO HERRERA CABEZAS CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS E.I.R.L.

De la revisión efectuada, durante el periodo bajo análisis, y de los antecedentes proporcionados por la Municipalidad de Sierra Gorda, se verificó que la empresa "CHC Construcción y Servicios E.I.R.L." ejecutó los siguientes proyectos en ese municipio:

LICITACIÓN ID N°	NOMBRE PROYECTO	ADJUDICACIÓN		MONTO ADJUDICADO (\$)	MONTO PAGADO INCLUYE MODIFICACIONES (\$)
		DOCUMENTO	FECHA		
3847-11031-LP08	Construcción Piscina Semiolímpica, Localidad de Baquedano	Decreto Exento N° 2.117	10-11-2007	794.839.864	-
3847-33-LP07	Construcción Equipamiento Posta Rural, Localidad de Baquedano	Toma conocimiento N° 32	21-11-2007	299.630.179	447.245.489
3847-3-LP08	Construcción Piscina Recreativa, Localidad de Sierra Gorda	Toma conocimiento N° 4	04-03-2008	510.508.700	585.908.345
3847-20-LP08	Construcción Plazoleta Localidad de Baquedano	Decreto Exento N° 1.220	24-06-2008	115.000.000	171.553.554
Total				1.719.978.743	1.204.707.388

Fuente: Elaboración propia, UCE.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Por su parte, se advirtió que el señor Claudio Herrera Cabezas, representante legal de la citada empresa CHC Construcción y Servicios, fue contratado por ese municipio, bajo la modalidad de honorarios, para realizar las siguientes prestaciones:

N° ID DE LICITACIÓN	NOMBRE PROYECTO	APROBACIÓN DEL CONTRATO		MONTO TOTAL PAGADO (\$)
		DECRETO EXENTO N°	FECHA	
--	Inspección Técnico de Obra denominada Mejoramiento de Plazas Baquedano y Sierra Gorda	1.051	14-10-2005	3.300.000
--	Inspección Técnica de Obras Mejoramiento y Habilitación Plantas Tratamiento de Aguas Baquedano y Sierra Gorda	495	29-03-2006	3.555.552
3847-33-A106	Diseño Anteproyecto Centro recreativo y Esparcimiento Comunal Localidad de Baquedano	1.159	28-07-2006	7.193.007
3847-57-LE06	Diseño Centro Cívico Localidad de Baquedano	1.899	08-11-2006	6.595.000
3847-59-CO06	Inspección técnica de Obras Construcción de Multicancha Localidad de Baquedano	1.900	08-11-2006	2.700.000
3847-18-LE07	Inspección técnica de obra Construcción de Aceras y Hermoseamiento Avenida Salvador Allende, Localidad de Baquedano	1.231	13-07-2007	6.300.000
3847-25-LE07	Diseño remodelación y mejoramiento Estadio Techado Localidad Sierra Gorda	1.711	14-09-2007	10.517.000
Total				40.160.559

Fuente: Elaboración propia, UCE.

Del análisis de lo expuesto anteriormente, se determinaron las siguientes situaciones:

1. Sobre el presunto conflicto de interés entre las funciones como Inspector Técnico de Obras del señor Claudio Herrera Cabezas y los contratos de obras adjudicados a la empresa CHC Construcción y Servicios E.I.R.L., anunciado en el informe de auditoría externa proporcionado por la entidad edilicia, se advirtió que durante el periodo de ejecución de la Inspección Técnica de la obra denominada "Construcción de Aceras y Hermoseamiento Avenida Salvador Allende, Localidad de Baquedano", a cargo del señor Herrera Cabezas, la Municipalidad de Sierra Gorda adjudicó a la empresa antes individualizada (3) proyectos, según se expone a continuación, los que se ejecutaron en los periodos que se indica:

INSPECCIÓN TÉCNICA REALIZADA POR CLAUDIO HERRERA CABEZAS	PROYECTOS EJECUTADOS POR EMPRESA CHC CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS E.I.R.L.		
Inspección técnica de obras Construcción de Aceras y hermoseamiento Avenida Salvador Allende Localidad de Baquedano (3847-18-LE07)	Construcción Equipamiento Posta Rural, Localidad de Baquedano (3847-33-LP07)	Construcción Piscina Semiolímpica, Localidad de Baquedano (3847-11031-LP08)	Construcción Piscina Recreativa, Localidad de Sierra Gorda (3847-3-LP08)
Desde junio 2007 hasta abril 2008	Desde noviembre 2007 hasta junio 2008	Desde noviembre 2007 hasta octubre 2009	Desde marzo 2008 hasta octubre 2009

Fuente: Elaboración propia, UCE.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Sobre la materia, cabe señalar que de la documentación tenida a la vista, consta que la contratación a honorarios del señor Claudio Herrera Cabezas para la prestación del servicio de Inspección Técnica de la obra "Construcción de Aceras y Obras de Hermoseamiento Avenida Salvador Allende" se realizó en el marco de la licitación pública ID N° 3847-18-LE07.

Ahora bien, cabe tener presente que el inciso sexto del artículo 4° de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios -aplicable al caso en comento en virtud de lo dispuesto en los artículos 1° y 66 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades- establece, en lo que interesa, que ningún órgano de la Administración del Estado y de las empresas y corporaciones del Estado o en que este tenga participación, podrá suscribir contratos administrativos de provisión de bienes o prestación de servicios con los funcionarios directivos del mismo órgano o empresa, ni con personas unidas a ellos por los vínculos de parentesco que indica, ni con sociedades de personas de las que aquellos o estas formen parte, ni con sociedades comanditas por acciones o anónimas cerradas en que aquellos o estas sean accionistas, ni con sociedades anónimas abiertas en que aquellos o estas sean dueños de acciones que representen el 10% o más del capital, ni con los gerentes, administradores, representantes o directores de cualquiera de las sociedades antedichas.

Luego, la jurisprudencia de este Organismo de Control, contenida en el dictamen N° 47.313, de 2009, entre otros, ha reconocido que del artículo 19, N° 21, de la Constitución Política de la República -que consagra el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen-, se infiere que las prohibiciones o restricciones al ejercicio de la libertad económica son de derecho estricto, sin que puedan hacerse extensivas a situaciones distintas de las previstas por el legislador.

Pues bien, dado que el señor Herrera Cabezas no se encontraba en las situaciones enunciadas en el citado inciso sexto del artículo 4° de la ley N° 19.886, no se observa un obstáculo a su participación en la licitación convocada en la especie (aplica criterio contenido en el dictamen N° 36.882, de 2011, de este origen).

En otro orden de consideraciones, es menester indicar que el principio de probidad administrativa resulta aplicable a quienes son contratados a honorarios, toda vez que a las disposiciones que consagran y cautelan tal principio, contenidas en la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, se encuentran afectos no sólo los funcionarios de planta y a contrata de los organismos de la Administración, sino también las personas contratadas a honorarios, quienes al desempeñarse para el Estado en virtud de un contrato suscrito con un organismo público, tienen la calidad de servidores estatales (aplica criterio contenido en el dictamen N° 25.517, de 2004, de este Organismo de Control).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Precisado lo anterior, debe agregarse que el inciso primero del artículo 56 de la referida ley N° 18.575, consagra el derecho de los funcionarios para ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio en la medida que sea conciliable con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas por ley, debiendo, en todo caso, desarrollarse fuera de la jornada de trabajo y con recursos privados.

Por su parte, su inciso segundo prescribe que son incompatibles con la función pública tanto las actividades particulares cuyo ejercicio deba realizarse en horarios que coincidan total o parcialmente con la jornada de trabajo que tengan asignada, como el ejercicio de aquellas actividades particulares de las respectivas autoridades o funcionarios que se refieran a materias específicas o casos concretos que deban ser analizados, informados o resueltos por ellos o por el organismo o servicio público a que pertenezcan.

En dicho contexto, es dable precisar que la ejecución de los contratos de obra de la empresa CHC Construcción y Servicios E.I.R.L., mientras el señor Herrera Cabezas prestaba servicios a honorarios como inspector técnico en la entidad edilicia no puede considerarse, por sí sólo, como el desarrollo de actividades que impliquen un conflicto de intereses con el citado desempeño.

En efecto, la jurisprudencia de esta Entidad de Control, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 37.454, de 2008, y 24.353, de 2011, ha precisado que la referida incompatibilidad supone la concurrencia de dos condiciones copulativas, esto es, tratarse del ejercicio privado de una actividad por parte de un funcionario público en relación con una materia específica o caso concreto y que estos deban ser analizados, informados o resueltos por ese mismo servidor o por el organismo o servicio público al que pertenece, lo que no aconteció en la especie, ya que no se tuvieron antecedentes a la vista que permitieran advertir que el señor Herrera Cabezas haya tenido injerencia en el análisis o resolución sobre las adjudicaciones de proyectos a la empresa ya individualizada, y porque tampoco fue inspector técnico de obra de dichos contratos (aplica criterio contenido en el dictamen N° 74.914, de 2012, de este origen).

En consecuencia, de acuerdo a los antecedentes expuestos, no se advierte que la adjudicación al referido ex servidor a honorarios en las licitaciones en comento, haya constituido un vicio que afecte la legalidad de esos procedimientos.

2. Modificaciones a las bases administrativas

Se advirtió que en el proceso de licitación del proyecto denominado Construcción Piscina Recreativa, Localidad de Sierra Gorda, ID N° 3847-3-LP08, se modificó el numeral 17.1, letra g), de las bases administrativas que rigieron el contrato, en la etapa de las aclaraciones, rebajándose el porcentaje de



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

acreditación de la capacidad económica exigida a los proponentes, desde el 20% al 10% del monto ofertado.

Al respecto, es dable señalar que al efectuar modificaciones a las bases, estas deben ser sancionadas mediante un acto administrativo, requisito que en la situación en comento no se cumplió.

En ese sentido, cabe expresar que no resulta procedente que, mediante una aclaración, que altera un anexo de las bases administrativas, se realicen modificaciones, considerando que aquello vulnera el principio de estricta sujeción a las bases, y vicia el proceso licitatorio en comento (aplica criterio contenido en el dictamen N° 10.481, de 2013, de este origen).

En relación con lo anterior, el Alcalde de Sierra Gorda deberá arbitrar las medidas correctivas pertinentes, a fin de que la situación comentada no se reitere, debiendo aprobar mediante acto administrativo las adecuaciones que se practiquen a los pliegos de condiciones, en forma previa a la recepción de las ofertas.

El cumplimiento de lo requerido precedentemente será verificado por esta Contraloría Regional en futuras fiscalizaciones que se practiquen al efecto.

3. Proyecto Construcción Piscina Semiolímpica, Localidad de Baquedano

De la revisión de los antecedentes aportados por la Municipalidad de Sierra Gorda sobre el proyecto "Construcción piscina Semiolímpica, Localidad de Baquedano" ID 3847-11031-LP08, cuyo monto adjudicado ascendió a \$794.839.864, financiado en \$199.788.864 por fondos sectoriales, y en \$595.051.000 mediante recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional -FNDR-, se detectaron las siguientes situaciones:

3.1 Presuntas irregularidades en proceso de adjudicación

Se advirtió que el Jefe de la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional de Antofagasta, mediante el oficio N° 217, de 2009, consignó una presunta irregularidad respecto a la coincidencia entre el presupuesto oficial aprobado para el proyecto y el presupuesto ofertado por la empresa, solicitando a la Municipalidad de Sierra Gorda instruir una investigación sumaria para establecer los hechos y responsabilidades en relación a que el contratista CHC Construcción y Servicios E.I.R.L. se haya visto favorecido con información sobre el presupuesto oficial.

Al respecto, y en consideración de lo precedentemente expuesto, se advirtió que a través del decreto exento N° 398, de 27 de febrero de 2009, el Alcalde de esa entidad edilicia instruyó una investigación sumaria para determinar las eventuales responsabilidades administrativas en el Departamento



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

de Secretaría Comunal de Planificación, procedimiento que luego fue elevado a sumario administrativo, mediante el decreto exento N° 607, de 2 de abril del mismo año.

Finalmente, la autoridad municipal -a través del decreto exento N° 804, de 2009-, aprobó la vista fiscal del sumario administrativo, el cual fue sobreseído.

3.2 Falta de antecedentes

Como cuestión previa, es dable señalar que, mediante decreto exento N° 2.221, de 21 de noviembre de 2008, de esa entidad edilicia, se aprobó el contrato con la Empresa CHC Construcción y Servicios E.I.R.L. para ejecutar las obras de la piscina de esa localidad.

Luego, a través de decreto exento N° 2.293, de 27 de octubre de 2009, el señalado municipio dispuso el término anticipado del contrato, fundamentando dicho acto con lo dispuesto en el apartado vigésimo séptimo, letras f), i) y j) de las bases administrativas generales, que establecen como causal de dicho acto, que el adjudicatario incurriera en atrasos reiterados, paralización de obras sin justificación por un tiempo superior al 10% del plazo de ejecución y el registro de atrasos injustificados en la ejecución de la obra.

Sobre la materia, requeridos los antecedentes por este Organismo Fiscalizador, el Secretario Comunal de Planificación de esa entidad pública, indicó mediante certificado de fecha 16 de octubre de 2013, que la documentación de respaldo de la liquidación del contrato en comento no se encontraba en las dependencias municipales.

Lo anterior no se ajustó a las instrucciones impartidas por este Organismo de Control mediante el citado oficio N° 7.251, de 2008, respecto de la contratación y ejecución de obras por las municipalidades, documento que señala que las aquellas deberán mantener en sus dependencias una carpeta para cada contrato que celebre, a fin de que sea revisado por personal especializado de esta Entidad Fiscalizadora, incluyendo la documentación de la licitación, adjudicación, ejecución y liquidación de los mismos.

En dicho contexto, corresponde que el Alcalde de Sierra Gorda, tal como se precisó en el acápite II de este informe, ordene las acciones necesarias, para que esa Municipalidad mantenga los expedientes de cada contrato de obra suscrito, desde el año 2008 en adelante, ordenados y archivados en orden cronológico, los que deben incluir toda la documentación y actos administrativos asociados a los proyectos ejecutados, debiendo dar cuenta documentada a esta Entidad Fiscalizadora, dentro de 60 días hábiles contados desde la notificación del presente informe, sobre su cumplimiento, sin perjuicio de las validaciones que sobre el particular practicará esta Contraloría Regional en una futura auditoría de seguimiento.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

VIII. OTRAS MATERIAS

1. Falta de permisos de edificación

Respecto de las obras que más adelante se detallan, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de Antofagasta comunicó a este Organismo Fiscalizador, mediante el oficio N° 1.259, de 2013, que en el rol de Dirección de Obras Municipales que le corresponde asumir, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 11 del D.F.L. N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, no registran permisos de edificación otorgados para la comuna de Sierra Gorda, no contando con expedientes en los cuales se soliciten tales autorizaciones:

NOMBRE DEL PROYECTO:
Piscina Temperada Baquedano
Piscina Recreativa Sierra Gorda
Posta Rural Baquedano
Construcción Multicancha Baquedano
Proyecto Construcción Multicancha Sierra Gorda
Habilitación cancha de fútbol localidad de Sierra Gorda

Fuente: Elaboración propia, UCE.

Al respecto, el artículo 116 del señalado texto legal, establece que todas las construcciones requerirán permiso de edificación otorgado por las Direcciones de Obras o en el caso de no existir, deberá ser entregado por la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Asimismo, la jurisprudencia de esta Entidad de Control, contenida entre otros, en el dictamen N° 61.691, de 2009, ha precisado que las obras que ejecuten las municipalidades en terrenos de su propiedad, ubicados en su respectivo territorio, se encuentran regidas por lo dispuesto en el citado artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, estando afectas a la obtención del permiso de edificación pertinente y al pago de los derechos correlativos, con las excepciones que señale la Ordenanza General del ramo.

Precisado lo anterior, se verificó que para la construcción de las obras antes señaladas, el contratista ni el municipio, efectuaron las acciones necesarias para cumplir con su obligación de tramitar y pagar los respectivos permisos de edificación.

Sobre lo anterior, cabe precisar que al no contar la Municipalidad de Sierra Gorda con una Dirección de Obras Municipales, aquellas funciones que le competen a la citada Dirección Municipal deberán ser derivadas a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, según preceptúa el artículo 11 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, en cuanto dispone que "a falta del Director de Obras los permisos serán otorgados por la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. En estos casos, la Municipalidad sólo cobrará el 50% de los derechos correspondientes".



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Atendido lo anterior, corresponde que la autoridad edilicia implemente los procedimientos de control necesarios, con el objeto de asegurar el cumplimiento de la normativa descrita en el presente numeral, verificando que los proyectos de obras que se ejecuten en esa comuna, cuenten con los permisos de edificación correspondientes, tramitados ante la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Cabe agregar que el cumplimiento de este requerimiento, será verificado por esta Entidad de Control en futuras fiscalizaciones que practique en ese municipio.

2. Responsabilidad administrativa

En relación con las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran afectar a funcionarios municipales, derivadas de las observaciones consignadas en el cuerpo del presente informe, cabe señalar que al tratarse de hechos de antigua data, esto es, anteriores al año 2009, la acción disciplinaria se encontraría prescrita, en la medida que ésta no se encuentre vinculada con hechos constitutivos de delitos.

En efecto, el inciso primero del artículo 154 de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, indica que la acción disciplinaria de la municipalidad contra el funcionario prescribirá en cuatro años contados desde el día en que éste hubiere incurrido en la acción u omisión que le da origen, como acontece en la especie.

A su turno, cabe señalar que el inciso segundo del citado precepto dispone que si hubieren hechos constitutivos de delito la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal, circunstancias que en todo caso, no fue posible verificar en esta oportunidad.

IX. CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, se mantienen todas las observaciones formuladas, por lo que la autoridad edilicia deberá adoptar las medidas que permitan regularizar lo representado, con apego a las normas legales y reglamentarias aplicables en la especie, según se indica en cada caso:

1. Se verificó que el Alcalde de la Municipalidad de Sierra Gorda presentó ante el Juzgado de Garantía de Antofagasta, una querrela por estafas, malversación de caudales públicos y asociaciones ilícitas, en contra de quienes resulten responsables, por los hechos consignados en el informe de auditoría externa emitido por la consultora Fortunato & Asociados Ltda., la que a la fecha del presente informe se encuentra en tramitación.

2. Según se expuso en el acápite II de este informe, y en el numeral 3.2 del capítulo VII, el municipio no contaba con la totalidad de los expedientes de obras y sus



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

respaldos, lo que impidió efectuar el análisis de legalidad sobre la adjudicación y ejecución de las mismas, sin ajustarse con ello a las instrucciones impartidas sobre la materia por este Organismo de Control, mediante el oficio N° 7.251, de 2008. Al respecto, corresponde que la autoridad edilicia ordene las acciones necesarias para que se mantengan los expedientes de cada proyecto ejecutado por esa entidad comunal, desde el año 2008 en adelante, archivados en forma ordenada y cronológica, con la totalidad la documentación asociada a las obras.

Del cumplimiento de dicho requerimiento, deberá darse cuenta documentada a esta Entidad Fiscalizadora, dentro de 60 días hábiles contados desde la notificación del presente informe, sin perjuicio de las validaciones que sobre la materia practicará esta Contraloría Regional en una futura auditoría de seguimiento.

3. De acuerdo a lo descrito en el acápite III de este informe, la Municipalidad de Sierra Gorda no mantenía el detalle de las transacciones contables y presupuestarias ejecutadas para los periodos 2005 al 2009, que sustentaran las cifras exhibidas en sus estados financieros, lo que impidió validar los valores contabilizados en el subtítulo 31, asociados a las iniciativas de inversión. No obstante lo anterior, cabe agregar que desde el año 2010 a la fecha, esa entidad edilicia mantiene vigente un contrato de mantención de sistemas computacionales con la empresa CAS Chile S.A, el cual permite sustentar las cifras informadas en los informes contables y presupuestarios que son remitidos mensualmente a este Organismo de Control.

4. En relación con lo observado en los numerales 1.1 al 1.5 del capítulo IV de este informe, referente a incumplimientos normativos asociados al desarrollo de licitaciones públicas y privadas, se hace necesario que el Alcalde de Sierra Gorda adopte las medidas pertinentes a fin de que lo observado no se reitere, debiendo al menos, considerar las siguientes acciones, cuyo cumplimiento será verificado por esta Entidad Fiscalizadora en futuras visitas inspectivas que practique en esa Municipalidad:

e) Dejar expresa constancia en el acto administrativo que sancione desierto un proceso licitatorio, los fundamentos que la autoridad edilicia ha considerado para adoptar dicha decisión.

f) Ajustar los procedimientos de contratación de obras a los mecanismos dispuestos en el artículo 8° de la ya citada ley N° 18.695, cuando se cumplan las condiciones allí previstas, y en su defecto, a lo normado en el artículo 9° de la referida ley N° 18.575, el que establece que los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley.

g) Ordenar las acciones necesarias para que el plazo que media entre la publicación de la licitación y la recepción y apertura de las ofertas, en los procesos licitatorios que ejecute, se ajuste a aquel previsto en el artículo 25 del reglamento de la ley N° 19.886, velando de esa forma por el cumplimiento de los principios de transparencia y libre concurrencia de los oferentes, que rigen todo proceso concursal.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

h) Dar cumplimiento al principio de estricta sujeción a las bases administrativas, y respetar el monto máximo previsto en los pliegos de condiciones para la adjudicación y contratación de las obras.

5. Asimismo, en el punto 2 del capítulo IV, se observó la falta de publicación de antecedentes en el portal electrónico de Mercado Público, asociados a obras contratadas bajo la modalidad de trato directo, sobre lo cual la jefatura comunal deberá ordenar las acciones necesarias para que, en lo sucesivo, se incluyan en el referido sitio web los antecedentes previstos en el artículo 57, letra f), del reglamento de la ley N° 19.886. Cabe agregar que el cumplimiento de este requerimiento, será verificado por este Organismo de Control en futuras visitas inspectivas.

6. En los numerales 3.1 al 3.5 del capítulo IV de este informe, se observaron omisiones e incumplimientos normativos en el contenido mínimo de las bases administrativas generales y especiales de los proyectos de obra examinados, que constituyen situaciones consolidadas que no pueden ser subsanadas o regularizadas, no obstante, corresponde que la autoridad alcaldicia arbitre las medidas administrativas que procedan, a fin de que lo observado no se reitere, entre las que debe considerar, al menos, las siguientes acciones:

a) Abstenerse de exigir a los oferentes en las licitaciones públicas, la presentación de antecedentes en soporte físico o papel, y propender a la tramitación electrónica de las propuestas que aquellos efectúen.

b) Incorporar en los pliegos de condiciones de los procesos licitatorios, criterios de evaluación claros y objetivos, además de los mecanismos de asignación de puntajes que permitan determinar cuál oferta obtiene la mejor calificación, y por ende, es la más conveniente para los intereses municipales.

c) Verificar que las bases administrativas de los procesos concursales no incluyan requisitos de experiencia para poder ofertar, velando de esa manera por el principio de libre concurrencia de los proponentes.

d) Incorporar en los pliegos de condiciones, mecanismos reglados para requerir aclaraciones a los oferentes, respecto de sus propuestas, en un plazo que debe quedar previamente establecido.

El cumplimiento de cada una de estos requerimientos, será verificado por esta Entidad Fiscalizadora en futuras fiscalizaciones.

7. Sobre lo descrito en el acápite V de este informe, referente a eventuales pagos en exceso en el proyecto denominado "Construcción, habilitación y administración acceso internet (Wi-fi) público, Comuna de Sierra Gorda", por el valor de \$14.076.270, el Alcalde de Sierra Gorda deberá ordenar la revisión de los pagos efectuados, y se verifique si las retenciones efectuadas fueron devueltas al contratista. Del resultado de la revisión deberá informarse a esta Contraloría Regional dentro de 60 días hábiles, y en el caso que esa entidad edilicia confirme el pago en exceso señalado, deberá dar



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

cuenta de las medidas administrativas o judiciales que corresponda, con el objeto de perseguir la devolución de la cifra precedentemente anotada.

8. En cuanto a lo descrito en el apartado VI de este informe, referente a la falta de justificación técnica para modificaciones de contratos de obras, corresponde que la autoridad edilicia ordene las acciones necesarias a fin de que en futuros convenios suscritos bajo la modalidad de suma alzada, las modificaciones que estos sufran sean aprobadas formalmente, y se deban exclusivamente a variaciones en los proyectos cuya ejecución resulta indispensable para su correcta ejecución, que no podían ser previstos al momento de su contratación.

9. Sobre el presunto conflicto de interés entre las funciones como Inspector Técnico de Obras del señor Claudio Herrera Cabezas y los contratos de obras adjudicados a la empresa CHC Construcción y Servicios E.I.R.L., descrito en el numeral 1 del acápite VII, no se tuvieron antecedentes a la vista que permitieran concluir sobre la efectividad de dicha situación.

10. Respecto de las modificaciones a las bases administrativas descritas en el punto 2 del acápite VII, el Alcalde de Sierra Gorda deberá arbitrar las medidas correctivas pertinentes, a fin de que la situación comentada no se reitere, debiendo aprobar mediante acto administrativo las adecuaciones que se practiquen a los pliegos de condiciones, en forma previa a la recepción de las ofertas.

11. En relación con las presuntas irregularidades en el proceso de adjudicación del proyecto denominado "Construcción piscina Semiolímpica, Localidad de Baquedano", comentadas en el punto 3.1 del acápite VII, se advirtió que la autoridad municipal instruyó un procedimiento disciplinario para investigar eventuales responsabilidades administrativas en el Departamento de Secretaría Comunal de Planificación, el que finalmente fue sobreseído, mediante el decreto alcaldicio N° 804, de 2009.

12. En el capítulo VIII del presente informe, se advirtió sobre la falta de tramitación de los permisos de edificación de las obras ejecutadas por la Municipalidad de Sierra Gorda. Sobre el particular, corresponde que la autoridad edilicia implemente los procedimientos de control necesarios, con el objeto de verificar que los proyectos de obras que se desarrollen en esa comuna, cuenten con los permisos de edificación correspondientes, tramitados ante la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, y su cumplimiento será verificado por esta Entidad de Control en futuras fiscalizaciones que practique en ese municipio.

13. Respecto de las eventuales responsabilidades administrativas que pudieran afectar a funcionarios municipales, derivadas de las observaciones consignadas en el cuerpo del presente informe, cabe señalar que al tratarse de hechos de antigua data, esto es, anteriores al año 2009, la acción disciplinaria se encontraría prescrita, en la medida que ésta no se encuentre vinculada con hechos constitutivos de delitos, aspecto que en todo caso no fue posible verificar en esta oportunidad, según se indicó en el numeral 2 del capítulo VIII.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

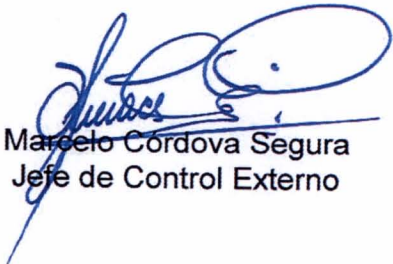
14. Finalmente, corresponde que esa autoridad municipal, en el marco de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, adopte las medidas que correspondan con el objeto de superar todas las deficiencias advertidas.

Con el objeto de verificar su cumplimiento, deberá remitir a esta Contraloría Regional el "Informe de Estado de Observaciones", de acuerdo al formato adjunto en el anexo N° 4, en un plazo máximo de 60 días hábiles, a partir del día siguiente de la recepción del presente informe, comunicando las medidas adoptadas y acompañando los documentos y antecedentes de respaldo que corresponda. Dicha información será utilizada como insumo para el proceso de seguimiento.

Transcribese al Alcalde de la Municipalidad de Sierra Gorda, al Secretario Municipal y al Director de Control de esa entidad edilicia, y al Consejo de Defensa del Estado.

Saluda atentamente a Ud.,




Marcelo Córdova Segura
Jefe de Control Externo



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 1

Proyectos incluidos en la revisión efectuada

NOMBRE DEL PROYECTO	ID MERCADO PÚBLICO	MONTO ADJUDICADO (\$)
Mejoramiento del estadio techado, II Etapa	--	43.000.000
Construcción e implementación de Cultivos Hidropónicos, Localidad de Baquedano	--	10.619.439
Mejoramiento y habilitación de Escuela G-130, Localidad de Baquedano	--	14.476.200
Mejoramiento y Habilidadación de Escuela G- 101, Localidad de Sierra Gorda	--	7.497.000
Habilitación cancha de fútbol, Localidad de Sierra Gorda	3847-2-LP06	59.995.534
Pavimentación de antepuerto, explanada, juzgado y obras anexas	No hay ID	45.329.458
Estudio Turístico, Comunidad de Sierra Gorda	3847-38-A106	29.300.000
Mejoramiento de plazas de Baquedano y Sierra Gorda	3847-10-LP05	189.957.056
Adquisición de bus de turismo	3847-27-LP06	38.969.525
Pavimentación antepuerto y obras anexas, Localidad de Baquedano	3847-48-LP06	119.931.612
Pavimentación de Calle de servicio y habilitación de iluminación Antepuerto, Localidad de Baquedano	3847-65-LP06	35.251.939
Provisión, instalación y puesta en marcha del letrero LED de mensajes variables, Localidad de Baquedano.	3847-21-LP07	54.000.000
Construcción y equipamiento de posta rural	3847-33-LP07	299.630.179
Construcción de fundaciones para estanque de agua, Localidad de Sierra Gorda	3847-22-LE08	35.188.062
Restauración de Sede Comunitaria , Localidad Baquedano	3847-29-LE08	15.500.000



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

NOMBRE DEL PROYECTO	ID MERCADO PÚBLICO	MONTO ADJUDICADO (\$)
Construcción de plazuela, Sector Multicancha, Localidad de Baquedano	3847-20-LP08	115.000.000
Construcción, habilitación y administración acceso a internet inalámbrico (Wi-Fi) público, comuna de Sierra Gorda.	3847-27-LP07	140.762.734
Inspección Técnica de Obra de Construcción de Posta Rural, Localidad de Baquedano	3847-36-CO07	888.888 (mensual)
Mejoramiento y habilitación plantas tratamiento agua Localidad de Baquedano y Sierra Gorda	3847-46-LE06	17.831.662
Construcción Piscina Recreativa Sierra Gorda	3847-3-LP08	510.508.700
Diseño de la Escuela G-101 Caracoles, Localidad de Sierra Gorda	3847-23-LE06	13.419.700
Construcción y habilitación de cancha futbolito Localidad de Baquedano	--	109.480.000
Pavimentación de calles y pasajes, Localidad de Baquedano II Etapa (2005)	3847-36-LP05	42.496.510
Proyecto "Mejoramiento de la Gestión Municipal a través de la implementación de las Normas ISO 9000:2000 (año 2005)	--	23.500.000
Construcción y habilitación zanjas sanitarias y equipamiento de botaderos comuna de Sierra Gorda	3847-32-LE06	19.000.000
Diseño Nueva Baquedano	--	11.935.000
Reposición ambulancias Localidad Baquedano y Sierra Gorda	3847-6-LP06	49.440.000
Provisión , instalación y puesta en marcha del letrero LED de mensajes variables, localidad de Sierra Gorda	3847-19-LP08	47.905.848
Diseño sede comunitaria Localidad de Baquedano	3847-17-LE08	11.558.937
Estudio y diagnostico ampliación plantas Tas Baquedano y Sierra Gorda	3847-50-LE06	15.470.000
Programa Control especializados de pacientes en altitud tratados por patologías cardiovasculares crónicas	3847-49-LE06	8.290.000
Construcción Piscina Semi Olímpica Baquedano	3847-11031-LP08	794.839.864
Mejoramiento estadio Techado Sierra Gorda	3847-30-LP07	135.800.000



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

NOMBRE DEL PROYECTO	ID MERCADO PÚBLICO	MONTO ADJUDICADO (\$)
Construcción multicancha Baquedano	3847-53-LP06	64.116.950
Construcción multicancha Sierra Gorda	3847-24-LP07	64.600.000
Habilitación cancha de fútbol Localidad sierra gorda	3847-7-A106	71.394.686

Fuente: Elaboración propia, UCE, en base a la información proporcionada por la Municipalidad de Sierra Gorda.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 2

Carpetas de expedientes que no fueron habidos en la Municipalidad de Sierra Gorda

PROYECTOS
Adquisición camión multipropósito
Construcción de multicancha en la localidad de Baquedano (ID 3847-24-LP07)
Provisión, instalación y puesta en marcha del letrero LED de mensajes variables, localidad de Baquedano.
Inspección Técnica de obra de Construcción de Piscina recreativa, localidad de Sierra Gorda
Mejoramiento Estadio Techado, Localidad de Baquedano
Restauración, Mejoramiento y Rehabilitación Edificios Públicos Baquedano y Sierra Gorda
Adquisición de equipo de detector de velocidad
Extensión de red trifásica baja tensión y alumbrado público, localidad de sierra gorda
Construcción Multicancha en Localidad de Sierra Gorda
Construcción de aceras y mejoramiento de viviendas rurales, Localidad de Sierra Gorda
Proyecto de Construcción de 33 viviendas, proyectos habitacionales solidarios Localidad Baquedano
Proyecto de Mejoramiento de Plaza Baquedano
Mejoramiento camarines cancha de futbol Baquedano
Recuperación y recreación de áreas verdes Comuna de Sierra Gorda
Anteproyecto Jornada Escolar Continua
Cierres de patio manzana 19, Localidad de Sierra Gorda
Construcción Nueva Baquedano
Contratación Estudio Convenio MINVU
Mejoramiento entorno casas de profesores y mejoramiento juegos infantiles Localidad Baquedano
6 Plazas Baquedano y Sierra Gorda
Curso de capacitación para líderes comunitarios y emprendedores jóvenes, estudiantes destacados, pequeños empresarios locales, funcionarios públicos, actores privados y especialista en comunicaciones

Fuente: Elaboración propia, UCE.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 3

Detalle de licitaciones y días de publicación en el mercado público

TIPO DE ADQUISICIÓN	NOMBRE PROYECTO	ID MERCADO PÚBLICO	FECHA DE PUBLICACIÓN	FECHA RECEPCIÓN OFERTAS	N° DE DÍAS
Menor a 1.000 UTM	Estudio Turístico, Comunidad de Sierra Gorda	3847-38-A106	25-11-2005	02-12-2005	7
	Restauración de sede comunitaria , localidad Baquedano	3847-29-LE08	15-04-2008	22-04-2008	7
	Capacitación orientada a dirigentes vecinales, comuna de Sierra Gorda		15-03-2005	23-03-2005	8
	Inspección Técnica de Obra de Construcción de Posta Rural, Localidad de Baquedano	3847-36-CO07	07-11-2007	13-11-2007	6
Mayor a 1.000 UTM	Mejoramiento de plazas de Baquedano y Sierra Gorda	3847-10-LP05	18-07-2005	27-07-2005	9
	Adquisición de bus de turismo	3847-27-LP06	07-06-2006	21-06-2006	14
	Construcción de Multicancha Techada Sierra Gorda	3847-24-LP07	11-08-2007	23-08-2007	12
	Pavimentación antepuerto y obras anexas, Localidad de Baquedano	3847-48-LP06	29-08-2006	12-09-2006	14
	Pavimentación de Calle de servicio y habilitación de iluminación Antepuerto, Localidad de Baquedano	3847-65-LP06	15-11-2006	30-11-2006	15
	Construcción y equipamiento de posta rural	3847-33-LP07	22-10-2007	05-11-2007	14



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

TIPO DE ADQUISICIÓN	NOMBRE PROYECTO	ID MERCADO PÚBLICO	FECHA DE PUBLICACIÓN	FECHA RECEPCIÓN OFERTAS	Nº DE DÍAS
	Construcción de fundaciones para estanque de agua, localidad de sierra gorda	3847 -22-LE08	01-04-2008	09-04-2008	8
	Construcción de plazoleta, sector multicancha, Localidad de Baquedano	3847 -20-LP08	26-03-2008	09-04-2008	14
	Construcción, habilitación y administración acceso a internet inalámbrico (WI-FI) público, comuna de Sierra Gorda.	(3847 -27-LP07)	08-09-2007	21-09-2007	13

Fuente: Elaboración propia, UCE.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 4

Informe de Estado de Observaciones, Informe en Investigación Especial N° 29, de 2013.

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
II y 3.2 del Capítulo VII	Falta de expedientes de proyectos de obras.	Acreditar el cumplimiento de lo dispuesto en el oficio N° 7.251, de 2008, de este origen, y mantener los expedientes de cada proyecto ejecutado por esa entidad comunal, desde el año 2008 en adelante, archivados en forma ordenada y cronológica, con la totalidad la documentación asociada a las obras.			
Acápites V	Eventual pago en exceso de \$14.076.270.	Ordenar la revisión de los pagos efectuados en el proyecto denominado "Construcción, habilitación y administración acceso internet (Wi-fi) público, Comuna de Sierra Gorda", y se verifique si las retenciones efectuadas fueron devueltas al contratista, con la finalidad de determinar el monto pagado en exceso al este último. Del resultado de la revisión deberá informarse a esta Contraloría Regional dentro de 60 días hábiles, y en el caso que esa entidad edilicia confirme el pago en exceso señalado, deberá dar cuenta de las medidas administrativas o judiciales que corresponda, con el objeto de perseguir la devolución de la cifra precedentemente anotada.			

Fuente: Elaboración propia, UCE.

