



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

REF.: N° 167.060/2014

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

VALPARAÍSO,

018683 24.NOV.2014

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe de Investigación Especial N° 11, de 2014 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la fiscalización efectuada en la Municipalidad de San Antonio.

Saluda atentamente a Ud.,

I. MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO	
OF. DE PARTES	
FOLIO	5470
ENTRADA	SALIDA
FECHA	24 NOV 2014
HORA	14:00
AA	Control

VICTOR HUGO MERINO ROJAS
Contralor Regional Subrogante
Contraloría Regional Valparaíso
Contraloría General de la República

AL SEÑOR
JEFE DE CONTROL DE LA
MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO
SAN ANTONIO



UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Municipalidad de San Antonio

Número de Informe: 11/2014
24 de noviembre del 2014



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

REF.: N°167.060/2014

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL
N° 11 DE 2014, SOBRE PRESUNTAS
IRREGULARIDADES COMETIDAS POR LA
MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO EN LA
OBRA QUE INDICA.

VALPARAÍSO, 24 NOV. 2014

Se ha dirigido a esta Contraloría General don Iván Cifuentes Urquiola, en representación de la constructora IMACU Ltda., denunciando que la Municipalidad de San Antonio cometió diversas irregularidades en relación con el desarrollo del contrato de la obra denominada "Construcción Sede Conjunto Folclórico Puerto San Antonio", lo que dio origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

ANTECEDENTES

Se denuncia que el mencionado municipio, en su calidad de unidad técnica, mantenía impaga la factura correspondiente al primer estado de pago de esta obra, en circunstancias que éste había sido aprobado por la inspección técnica municipal y que, atendido el término anticipado del contrato acordado con dicha entidad edilicia, consideró pertinente descontar de ese monto una multa por atraso y el valor de la boleta de garantía por fiel cumplimiento de contrato, pese a que, según advierte, ambas situaciones fueron provocadas por la propia municipalidad.

METODOLOGÍA

La investigación 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 la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimaron necesarios de acuerdo a las circunstancias.

Cabe mencionar que, con carácter confidencial, a través del oficio N° 15.123, de 24 de septiembre de 2014, fue puesto en conocimiento del Alcalde de San Antonio, el Preinforme de Investigación Especial N° 11, de 2014, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que a su juicio procedieran, lo que se concretó mediante el oficio N° 1.951, de 15 de octubre de la misma anualidad, de ese origen.

AL SEÑOR
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
PRESENTE
DDQ/XIH



ANÁLISIS

Como cuestión previa, cabe anotar que el 6 de diciembre de 2010, el Gobierno Regional de Valparaíso y la Municipalidad de San Antonio suscribieron un Convenio de Transferencia por un monto de \$ 48.466.000, destinados a la ejecución de la obra "Construcción Sede Conjunto Folclórico Puerto San Antonio", con cargo al Fondo Regional de Iniciativa Local 2010 -FRIL-, el que fue aprobado mediante resolución N° 31/1/2/1.368, de 27 de diciembre de 2010, de ese Organismo Regional.

En ese contexto, una vez declaradas desiertas dos propuestas públicas convocadas inicialmente, la Municipalidad de San Antonio mediante decreto alcaldicio N° 5.956, de 2011, adjudicó la propuesta privada a la empresa Consultoría, Ingeniería y Construcción IMACU Ltda., por \$ 48.466.000, IVA incluido y un plazo de 90 días corridos contabilizado desde la fecha de entrega de terreno ocurrida el 1 de septiembre de 2011. El término de las faenas quedó fijada para el 27 de diciembre de 2011, incluyendo una ampliación de plazo autorizada por decreto alcaldicio N° 9.287, de 2 de diciembre del mismo año.

Ahora bien, como resultado de las indagaciones efectuadas y los antecedentes proporcionados por la Municipalidad de San Antonio y el recurrente, se determinó lo siguiente:

1. Sobre retraso en el pago de obras ejecutadas

El recurrente sostiene que en virtud de lo sugerido por el municipio, en orden a liquidar anticipadamente el contrato, la empresa emitió un estado de pago por las obras ejecutadas hasta esa fecha, lo que fue visado por la unidad técnica, haciendo presente que no obstante que la correspondiente factura fue entregada a la municipalidad el 26 de diciembre de 2011, ésta aún no ha sido pagada.

En relación con la materia, se comprobó que el 22 de diciembre de 2011 la empresa presentó el estado de pago N° 1, por un avance equivalente al 20,14% del total de las obras contratadas, el cual según consta en la carátula pertinente, fue aprobado por la unidad técnica. En concordancia con ello, el contratista emitió la factura N° 152, de 26 de diciembre de 2011, por un monto de \$ 9.272.504, ingresada en la Dirección de Obras Municipales de San Antonio - DOM-, el 27 de diciembre de ese año, según acuse de recibo de la misma, siendo enviada por la citada dirección, al Departamento de Finanzas el 30 de diciembre de 2011, por oficio N° 857, de 2011.

Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección de Control del municipio, según consta en memorándum electrónico N° 8, de 10 de enero de 2012, dirigido al DOM, devolvió sin visar el decreto de pago N° 27, de 3 de enero de ese año, correspondiente al estado de pago en referencia, dado que el contratista no había cumplido el compromiso relacionado con la cantidad de contratación de mano de obra ofertada en el anexo N° 5. Se objetó además, que la ejecución de las faenas se encontraba fuera de plazo, toda vez que éste había expirado el 27 de



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



diciembre de 2012, todo lo cual fue informado al contratista por correo electrónico de 10 de enero del mismo año. Ante ello, el contratista respondió por la misma vía, el 12 de enero de esa anualidad, haciendo presente que solo 4 trabajadores no pertenecían a la zona y que el estado de pago se entregó dentro del plazo establecido.

Enseguida, cabe anotar que según registro del libro de obras, folio N° 17, al 27 de diciembre de 2011, fecha del término contractual de los trabajos, éstos aún se encontraban en ejecución con un 25% de avance físico aproximado, situación que a la luz de las siguientes anotaciones -siendo la última del 11 de enero de 2012-, no varió mayormente, evidenciando la falta de materiales y de mano de obra y a consecuencia de ello, un lento y casi nulo avance de las faenas.

En consecuencia, a través del oficio N° 73, de 6 de febrero de 2012, el DOM subrogante detalló secuencialmente los hechos ocurridos durante el desarrollo del contrato, dando cuenta de los diversos incumplimientos en que incurrió el contratista y solicitó al alcalde terminarlo anticipadamente, que se hiciera efectiva la boleta de garantía de fiel cumplimiento, solicitando a su vez suspender el pago del estado de avance N° 1 ya ingresado al municipio, mientras se analizaba el estado de la obra y la aplicación de las multas pendientes y se preparara la liquidación final pertinente.

Siendo así, mediante decreto alcaldicio N° 1.664, de 9 de febrero de 2012, modificado por decreto alcaldicio N° 2.030, de 24 del mismo mes y año, la Municipalidad de San Antonio ordenó disponer el término anticipado de los trabajos, considerando también el resto de los requerimientos reseñados precedentemente.

Sin perjuicio de lo anterior, mediante oficio N° 246, de 22 de marzo de 2012, el Primer Juzgado de Letras de San Antonio con ocasión de la causa RIT O-54-2001, notificó a esa entidad edilicia la medida cautelar decretada, relacionada con la retención de los montos por estados de pagos pendientes, boletas de garantía y cualquier instrumento mercantil que esa municipalidad debiese pagar a la empresa IMACU Ltda., derivado de la obra en cuestión, ejecutada por esta o cualquier otra, hasta la concurrencia del monto demandado, por la suma de \$ 6.000.000. Es dable manifestar que el 10 de abril de 2012, el tribunal llamó a las partes a una conciliación, acordándose en su punto N° 1 que la parte demandada debía pagar al demandante la suma de \$ 4.003.000, en 12 cuotas, siendo la primera de ellas de \$ 1.000.000. Se estableció a su vez en el punto N° 4, que la medida cautelar de retención de estados de pago se alzaría el 30 de abril de 2012, contra recepción de un cheque por la suma inicial acordada, remitiendo el respectivo oficio a la Municipalidad de San Antonio, situación que según lo informado por dicha entidad a través de informe N° 338, de 2014, aún no ocurre.

En el contexto de lo anotado, cabe hacer presente que con ocasión del término anticipado y en cumplimiento de lo ordenado en el punto 3 del referido acto administrativo, la DOM elaboró un informe técnico, sin fecha, en el que expone las causas que lo motivaron, entre las que se encontraba la paralización injustificada de las obras por más de 27 días corridos una vez vencido el plazo, la clara insolvencia de la empresa, el incumplimiento de las instrucciones de la



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



unidad técnica impartidas por el libro de obras, el incumplimiento del equipo profesional de terreno y la falta de materiales. También se alude a las razones que justificaron la suspensión del pago reclamado, relacionadas con las observaciones que formuló la Dirección de Control y la posterior medida cautelar decretada por el Primer Juzgado de Letras de San Antonio, más la liquidación de contrato que se encontraba en curso, que en términos generales consideró el descuento correspondiente por daños que afectaron a la obra, las multas por atraso y el incumplimiento de la instrucción de la unidad técnica.

Es dable agregar que mediante correo electrónico de 18 de mayo de 2012, la DOM, con el objeto de pagar los saldos pendientes, requirió a la empresa constructora reemplazar la factura entregada inicialmente, considerando los valores actualizados según el informe en comento y acompañar un documento oficial que acreditara que la causa judicial había sido cerrada, requerimientos que hasta la fecha de la presente fiscalización no se habían cumplido.

En mérito de lo señalado, no se advierte que la municipalidad haya incurrido en alguna actuación irregular al no pagar los valores adeudados al contratista.

2. Sobre descuentos efectuado al estado de pago N° 1

El denunciante expresa que luego que transcurrieron dos años desde que se emitió la factura, la municipalidad decidió descontar al valor del primer estado de pago, multas por atrasos y el valor de la boleta de garantía que no fue cobrada oportunamente.

Al respecto, como resultado de la revisión de los antecedentes del caso, se comprobó que tal como se indicara precedentemente, en cumplimiento de lo ordenado en el punto 3, del citado decreto N° 1.664, de 2013, que puso término al contrato de la especie, la DOM de San Antonio preparó el "Informe Técnico Término Anticipado de Contrato con Empresa", sin fecha, que en su punto VI, detalló los montos adeudados al contratista versus los valores que se deberían descontar, según se muestra en la siguiente tabla:

DETALLE	MONTO (\$)
Obras ejecutadas por el contratista	10.410.610
Descuento por daño y/o re-ejecución	-1.847.704
Multas por atrasos (1‰ x 44 días)	-2.132.504
Multas por incumplimiento de instrucciones de la unidad técnica (1 UF x 24 días)	-539.952
TOTAL A PAGAR	5.890.450

Fuente: elaboración propia en base a la información proporcionada por el municipio.



2.1 Descuentos por daños

En relación con el aspecto reclamado, cabe señalar que el ítem relacionado con daños a las obras y/o re-ejecución, se refiere a permisos que si bien fueron tramitados parcialmente deberán ser gestionados nuevamente por la empresa que retome los trabajos, además de la demolición y reposición de algunos pilares, machones y pilarejos ejecutadas parcialmente que involucra las partidas de hormigón, moldajes y enfierradura, todo lo cual, tal como quedó consignado en el referido informe técnico, fue debidamente valorizado por la DOM, sin que corresponda formular observaciones sobre lo denunciado.

2.2 Descuentos por multas

En este aspecto, cabe hacer presente que en el punto 13 de las bases administrativas especiales -BAE-, se detallaron las multas aplicables al contrato en referencia, esto es, por incumplimiento del plazo ofertado -13.1-, de la oferta de mano de obra -13.2-, de las instrucciones de la unidad técnica -13.3-, y a la normativa de seguridad -13.4-. Pues bien, atendidos los incumplimientos observados en la especie el municipio aplicó multas por aquellos contemplados en los puntos 13.1 y 13.3.

La primera sanción, equivalente a 1 U.F. por 24 días, se cursó por diversos incumplimientos en que incurrió el contratista, según lo registrado en libros de obra, tales como las faltas de corrección de observaciones, de materiales disponibles en la obra, del profesional a cargo, entre otras, las que conforme a lo anterior, se ajustaron a la normativa reseñada.

La segunda correspondió a 44 días de atraso, contabilizados entre la fecha de término contractual -27 de diciembre de 2011- y el 9 de febrero de 2012, en que se dictó el decreto alcaldicio N° 1.669, que dispuso el término anticipado del contrato, conforme a las causales detalladas en el oficio N° 73, del mismo año que dio lugar al citado acto administrativo, en armonía con aquellas previstas en el punto 14.3, de las bases administrativas generales.

Sobre la materia, el contratista alega que la municipalidad incurrió en varias irregularidades que le provocaron un atraso importante en la ejecución de los trabajos, y que por lo tanto no procede que se le cobren multas por ese concepto. Entre ellas enumera, en síntesis, la modificación del decreto de adjudicación respecto de la cuenta municipal para imputar el gasto, el excesivo retraso del municipio en responder por la incorporación al proyecto de 4 pilares que no estaban contemplados en la propuesta inicial y la aparición de osamentas en las excavaciones de la edificación.

En relación con tales asuntos y conforme se pudo verificar de la revisión de la documentación del contrato en cuestión, específicamente los libros de obra, entre el inicio de los trabajos ocurrido el 1 de septiembre de 2011, y el 26 del mismo mes y año, fecha en que se dictó el decreto alcaldicio N° 7.591, que regularizó la designación de las cuentas a las que debían cargarse los pagos generados a causa de la ejecución del proyecto, no se advierte que la obra hubiese estado paralizada.



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



En cuanto a la problemática de los pilares, si bien quedó consignado en anotación del 11 de octubre de 2011, folio N° 22, del libro de obra N° 1, que el arquitecto solicitó incorporar 4 pilares, el 20 de octubre, folio N° 34, la asesoría de la inspección registró que ello no estaba autorizado y que su eventual construcción debía ser costeada por el contratista.

Finalmente, a través del folio N° 1, de 28 de noviembre de igual anualidad, libro de obra N° 2, se dejó constancia del hallazgo de restos óseos en una excavación, situación que en virtud de las siguientes anotaciones no provocó retraso en el avance de las faenas y menos su paralización, siendo dable agregar además, que según se evidencia de las referidas anotaciones, la falta de materiales y trabajadores impedían su avance normal.

En mérito de lo expuesto, no se pudo establecer que los hechos descritos por el recurrente hayan ocasionado retrasos más allá de los 27 días corridos de ampliación de plazo que fueron autorizados por la unidad técnica, por lo que no se advirtieron irregularidades en la determinación la multa por 44 días de atraso en el periodo mencionado.

Sin perjuicio de lo señalado, de acuerdo con lo informado por la Directora de Control en su memorándum electrónico de 10 de enero de 2012, el contratista no dio cumplimiento a la cantidad de 24 hombres/mes ofertado, lo que adicionalmente ameritaba el cobro de una multa por ese concepto, equivalente a 3 UTM por cada hombre/mes promedio, en concordancia con lo dispuesto en el punto 13.2, de las BAE, lo que no aparece contemplado entre la documentación examinada.

En su respuesta, la Municipalidad de San Antonio explica que no aplicó la multa en comento atendido que se puso término anticipado al contrato con un avance físico de la obra cercano al 20%, lo que a su juicio implicó que la empresa no tuvo la posibilidad de cumplir con la cantidad de mano de obra ofertada, la cual solo podía evaluarse si la empresa hubiese ejecutado la totalidad de los trabajos.

Al respecto, cabe señalar que el referido decreto alcaldicio N° 1.664, que ordenó disponer el término anticipado de los trabajos, se emitió el 9 de febrero de 2012, vale decir, una vez transcurridos 45 días después desde la fecha de término contractual. No obstante el referido término anticipado, el contratista sí completó el tiempo comprometido para ejecutar la totalidad de los trabajos acordados, alcanzando un avance físico de solo un 20%.

Por lo tanto, se mantiene lo observado, correspondiendo que la municipalidad de San Antonio tenga a la vista la situación descrita, al momento de la liquidación final del contrato, lo que será verificado en una visita de seguimiento.

2.3 Descuento por el valor de la boleta de garantía

La boleta de garantía de fiel cumplimiento de contrato entregada por el contratista -N°218665-8-, de 23 de diciembre de 2011, del



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



Banco de Chile-, expiró el 26 de marzo de 2012, vale decir 90 días corridos después del término contractual de las obras -27 de diciembre de 2011-. Enseguida, atendido el término anticipado del contrato, en el mismo acto se ordenó hacerla efectiva.

No obstante ello, según el comprobante correspondiente, el municipio depositó la referida caución para su cobro recién el 26 de julio de 2012, cuando ésta ya se había vencido, provocando la devolución por parte del banco.

En el contexto de lo anotado el recurrente asegura que el municipio pretende descontar el valor de la boleta de garantía en referencia del monto del estado de pago que hasta la fecha se le adeuda.

Sobre la materia, si bien de la revisión de los antecedentes del caso, no se evidenció que la aludida entidad edilicia haya considerado efectuar dicho descuento, se estima importante aclarar que tal medida resulta improcedente toda vez que la anotada caución -en tanto obligación que se contrae para la seguridad de otra obligación propia o ajena-, se extinguió en la especie por la llegada del plazo previsto para su vigencia.

En efecto, de acuerdo con lo previsto en el punto 5, párrafo segundo, del capítulo 8-11, de la recopilación de normas bancarias y financieras contenida en la circular N° 3.427, de 2008, de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la vigencia de la boleta estará dada por el plazo señalado en el documento respectivo, plazo dentro del cual el beneficiario podrá solicitar su pago, transcurrido el cual, sin que se hubiere hecho efectiva, se entenderá caducada la validez del documento.

CONCLUSIONES

Como resultado de la presente investigación, se determinó lo siguiente:

1. No se advirtieron infracciones por parte de la Municipalidad de San Antonio, al mantener impagos los valores adeudados a la empresa constructora IMACU Ltda., por cuanto ésta no acreditó el alzamiento de la medida cautelar ordenada por el Primer Juzgado de Letras de San Antonio, y tampoco atendió los requerimientos efectuados por el municipio una vez que se dispuso el término anticipado del contrato, en los términos anotados en el punto 1 del acápite "Análisis" del presente informe.

2. Tampoco se verificaron irregularidades al considerar los descuentos por daños y por las multas contempladas en el punto 13 de las BAE, como se expuso en el punto 2 del mismo acápite indicado precedentemente. No obstante ello, se omitió aplicar la multa por incumplimiento en la oferta de mano de obra, equivalente a 3 UTM por cada hombre mes promedio, de acuerdo con lo establecido en el punto 13.2 de las BAE, en mérito de lo cual, dicha entidad edilicia deberá considerar dicha situación al momento de la liquidación final del contrato, lo que será comprobado en una visita de seguimiento.



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



Finalmente, la Municipalidad de San Antonio deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo con el formato del anexo adjunto, en un plazo máximo de 60 días hábiles, a partir del día siguiente de la recepción del presente documento, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Saluda atentamente a Ud.,

ALEJANDRA PAVEZ PEREZ
Jefe de Control Externo
CONTRALORIA REGIONAL VALPARAISO
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



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



ANEXO

ESTADO DE OBSERVACIONES DE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 11, DE 2014

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
2.2	Eventuales multas por incumplimiento de la oferta de mano de obra.	El municipio deberá determinar la procedencia de esta multa al momento de la liquidación final del contrato, informando de ello a esta Contraloría Regional en el plazo de 60 días hábiles.			

