



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

REF. N° 220.430 / 2017



MUNICIPALIDAD DE QUEMCHI, CADA VEZ QUE DECIDA INVOLUCRAR LA UTILIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN LABORES DE REPARACIÓN Y MANTENCIÓN DE LAS VÍAS DENTRO DE SU COMPETENCIA Y QUE OSTENTEN LA CALIDAD DE CAMINO PRIVADO CON ACCESO PÚBLICO, DEBERÁ, EN LO SUCESIVO, DEJAR FORMALMENTE ESTABLECIDO SI SE DA CUMPLIMIENTO A ALGUNA FINALIDAD PROPIA DE ESA ENTIDAD EDILICIA Y SI SE RESGUARDAN DEBIDAMENTE LOS INTERESES MUNICIPALES.

OF. 37.420

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
REGIÓN 130

25 SEP 2018

N° 23.904

SANTIAGO,



21302018092523904

Se ha dirigido a este Organismo Contralor, el señor Luis Rojas Gallardo, Prosecretario de la Cámara de Diputados, remitiendo un requerimiento formulado por el Diputado don Fidel Espinoza Sandoval, a través del cual solicita disponer una fiscalización en la Municipalidad de Quemchi, tendiente a determinar la identificación de los funcionarios que realizaron los trabajos de construcción de un camino en el sector Pido de la citada comuna, durante los días 4 al 10 de diciembre de 2017, los recursos invertidos en éste, el objetivo de llevar a cabo esa iniciativa y los beneficiarios de la misma, ya que se le informó que esa vía solo favorecería a una familia, la cual habría apoyado la candidatura del actual alcalde de esa comuna, en la última elección municipal.

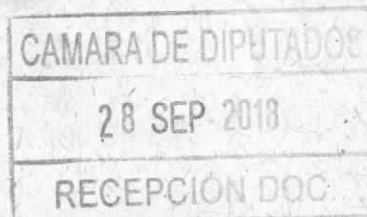
Sobre el particular, y conforme al Informe de Trabajos en Caminos Rurales efectuados entre el 4 al 7 de diciembre de 2017, de la Dirección de Obras de ese municipio, aparece que la vía en cuestión corresponde al camino La Tijera 2 - Pido, ubicado en el sector Lliuco Medialuna, al norte de la comuna de Quemchi, según el catastro de caminos rurales proporcionado por la Secretaría Comunal de Planificación de ese municipio.

AL SEÑOR
LUIS ROJAS GALLARDO
PROSECRETARIO
CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO



DISTRIBUCIÓN:

- Al Diputado don Fidel Espinoza Sandoval, Congreso Nacional, Valparaíso.
- A la Municipalidad de Quemchi.
- A la Dirección Regional de Vialidad, Región de Los Lagos.
- A la Contraloría Regional de Los Lagos.



X



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

En virtud de los antecedentes aportados por el municipio, así como de las indagaciones efectuadas se determinó lo siguiente:

1. Objetivo de la iniciativa.

La Municipalidad de Quemchi, a través de la Dirección de Obras Municipales, en adelante DOM, tiene a su cargo la mantención de los caminos de la comuna, conforme lo dispuesto en el artículo 4º, letra f), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, función que es coordinada por don Pedro Bustamante Zúñiga.

En ese contexto, el señor Bustamante Zúñiga, hizo entrega a personal de este Organismo de Control, con fecha 5 de febrero de 2018, de la programación mensual que efectúa la DOM de los arreglos y mantenciones de los distintos caminos rurales de la comuna, advirtiéndose que tales trabajos se ejecutan en la época estival, y que la necesidad de mejoras de esas vías se hace por medio de las solicitudes que envían las diferentes juntas de vecinos a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Quemchi, la cual presenta esos requerimientos al municipio.

Luego, entrevistado don Amado Juvenal Ojeda Soto, secretario de la Junta de Vecinos Lliuco Medialuna, señala que hizo entrega de la solicitud dirigida al Alcalde de la Municipalidad de Quemchi, de fecha 24 de marzo de 2017, la cual fue canalizada a través de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, para que recargaran de ripio el camino La Tijera 2, en aproximadamente 1 kilómetro, documento que fue ingresado al municipio con fecha 8 de mayo de 2017, lo que fue confirmado por doña Polet Almonacid Pérez, funcionaria de la oficina de partes de esa municipalidad, por medio de correo electrónico, de 16 de abril de 2018.

La mantención del camino La Tijera 2 - Pido, ubicado en el sector Lliuco Medialuna, estaba considerada en la programación de la DOM, para la tercera semana de diciembre de 2017; no obstante, los conductores municipales que se identifican en el anexo N° 2 del presente documento, y que trabajaron en esa vía, señalaron a esta Entidad de Control, mediante declaraciones de fecha 9 de abril de 2018, que el Director de Obras de la época, don Alejandro Oyarzo Villegas, instruyó verbalmente adelantar la ejecución de los trabajos debido a las favorables condiciones climáticas que hubo en el mes de noviembre de ese año.

2. Recursos involucrados y funcionarios que participaron en la reparación del camino La Tijera 2 - Pido.

Al respecto, el señor Bustamante Zúñiga, entregó con fecha 27 de febrero de esta anualidad, las bitácoras de los vehículos y maquinarias que realizaron las mantenciones de los caminos de la comuna, entre los días 4 y 7 de diciembre de 2017, verificándose que en ellas se registran la ejecución de los trabajos que se detallan en el anexo N° 1 del presente oficio.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

Además, el citado funcionario, proporcionó un informe detallado de los arreglos que se efectuaron entre el 4 y el 7 de diciembre de 2017 en el camino La Tijera 2 - Pido, que consistió en la mantención de 780 metros de la citada vía, con recarga de 430 cubos de material de ripio, que era extraído de un pozo que se encontraba a 1 kilómetro de distancia del lugar intervenido.

Por otra parte, consultada doña Cinthia Chandía Gómez, asesora jurídica de la referida entidad edilicia, manifestó, a través del oficio interno N° 103, de 12 de abril de 2018, que la vía en consulta se encuentra ubicada en la zona rural de la comuna, razón por la cual, la Municipalidad de Quemchi no cuenta con planos de ella, como tampoco posee el rol de dicho camino, ya que éste no se encuentra enrolado por la Dirección de Vialidad.

Agrega, que tampoco poseen los títulos de dominio de esos terrenos, ya que no son de propiedad de la Municipalidad de Quemchi, sino que han sido entregados al uso de la comunidad por parte de sus propietarios, en la medida en que han sido abiertos. Finaliza, argumentando que el camino La Tijera 2 sería, en su opinión, un camino público.

En este orden, conforme a la visita a terreno efectuada por personal de la Contraloría Regional de Los Lagos, con fecha 9 de abril de 2018, y según lo señalado por don Amado Juvenal Ojeda Soto, vecino del lugar, en declaración voluntaria prestada a este Organismo de Control con esa misma data, se advirtió que se trata de un camino que existiría aproximadamente hace 30 años y que beneficia alrededor de 6 familias, agregando, el señor Ojeda Soto, que el ripio para recargar el camino fue donado por su padre y extraído de un pozo lastre ubicado en el mismo sector.

Consultados los conductores de las maquinarias y camiones que participaron en el recargue del camino objeto de la consulta, quienes se individualizan en el anexo N° 2, declararon a esta Entidad de Control, con fecha 9 de abril de 2018, que efectivamente se realizó el recargue y bacheo del aludido camino entre los días 4 al 7 de diciembre de 2017.

Además, personal de este Organismo de Control, concurrió al lugar, verificando que el camino en cuestión es una vía que mantiene cercos en ambos costados del camino, como se aprecia en las fotografías que se exhiben en el anexo N°3.

Sobre el particular, resulta relevante anotar que el decreto con fuerza de ley N° 850, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.840 y del decreto con fuerza de ley N° 206, de 1960, de la misma cartera, establece, en su artículo 24, inciso primero, y en lo pertinente, que "Son caminos públicos las vías de comunicación terrestre destinadas al libre tránsito, situadas fuera de los límites urbanos de una población y cuyas fajas son bienes nacionales de uso público".



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

Asimismo, que su artículo 26, inciso primero, prevé que "Todo camino que esté o hubiere estado en uso público se presumirá público en todo el ancho que tenga o haya tenido y la Dirección de Vialidad ordenará y hará cumplir su reapertura o ensanche, en caso de haber sido cerrado o modificado, cualquiera que sea el tiempo durante el cual el camino haya permanecido total o parcialmente sustraído al uso público. Esta disposición no excluye el derecho del particular para reclamar judicialmente su dominio". Por su parte, la jurisprudencia administrativa de este Órgano de Control contenida, entre otros, en el dictamen N° 17.934, de 2017, ha dispuesto que la presunción legal debe basarse en un hecho ostensible, esto es, que el camino esté o haya estado efectivamente en uso público, toda vez que el sólo hecho de que una ruta se encuentre abierta, no implica que tenga la calidad de público para estos efectos, y adicionalmente, compete exclusivamente a la Dirección de Vialidad dar aplicación a ese precepto -situación que no ha ocurrido en la especie-, y no corresponde a esa entidad edilicia suponer esa definición.

Luego, el Jefe del Departamento de Conservación de Caminos de la Dirección Regional de Vialidad (DRV) de Los Lagos, informó mediante correo electrónico de 6 de abril de la presente anualidad, que conforme a los informes fotográficos e indicaciones de la ubicación del camino individualizado como La Tijera 2 - Pido, de la comuna de Quemchi, aquel no corresponde a un camino público de tuición de esa entidad, situación que también, según manifiesta, fue corroborada con personal de terreno de la Oficina Provincial de Chiloé de esa Dirección Regional.

Ahora bien, y en lo relativo a la reparación y/o mejoramiento del citado camino por parte de esa entidad edilicia, es menester señalar que el artículo 4°, letra f), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone que las municipalidades en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la urbanización y la vialidad urbana y rural.

Adicionalmente, resulta pertinente hacer presente que para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades tienen, entre otras atribuciones, la de administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado, con arreglo a lo establecido en la letra c) del artículo 5° de la referida ley N° 18.695.

Enseguida, es dable recordar que la jurisprudencia administrativa de este Ente Fiscalizador contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 22.861, de 2014, y 31.127, de 2016, ha señalado que, por regla general, los municipios carecen de facultades para ejecutar obras o inversiones con cargo a sus presupuestos, en terrenos privados o bienes de terceros, por cuanto no existe disposición legal que lo autorice.

Sin embargo, los mismos pronunciamientos reconocen la posibilidad de que ello se pueda realizar en la medida de que se



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

cumplan dos supuestos copulativos: que sea necesario para el cumplimiento de las finalidades propias de las entidades edilicias, y que se resguarden debidamente los intereses municipales comprometidos.

Pues bien, de los antecedentes tenidos a la vista en esta oportunidad, y en consideración a que el municipio no cuenta con planos de dicha vía y que el mismo no se encuentra enrolado por la Dirección de Vialidad, aquella vía no sería un camino público, como tampoco sería de propiedad de la Municipalidad de Quemchi.

En ese contexto, no se advierte cual habría sido el fundamento que tuvo en consideración la Municipalidad de Quemchi, al efectuar acciones de mejoramiento en una vía que no era de su tutela y que se encontraría emplazada sobre terrenos privados, como tampoco adjuntó, en la especie, algún acto administrativo que explique y fundamente que las mencionadas labores de reparación se hubieran efectuado para dar cumplimiento a alguna finalidad propia de las entidades edilicias, y se resguardaran con ello, debidamente los intereses municipales.

En mérito de lo precedentemente expuesto, resulta menester concluir que la Municipalidad de Quemchi deberá, en lo sucesivo, observar el fiel cumplimiento de lo señalado, entre otros, en los citados dictámenes N°s 22.861, de 2014, y 31.127, de 2016, en lo que concierne a que en las decisiones que involucren la utilización de recursos en labores de reparación y mantención de las vías dentro de su competencia y que ostenten la calidad de camino privado con acceso público, se deje formalmente establecido si ellas dan cumplimiento a alguna finalidad propia de las entidades edilicias, como asimismo, si se resguardaron con ello, debidamente los intereses municipales.

Lo anterior, por cierto, en estricto apego, además, del principio de escrituración contemplado en los artículos 4° y 5° de la ley N° 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, en conformidad con el principio de coordinación consagrado en los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575, y lo establecido en la letra c), del artículo 5°, de la referida ley N° 18.695, que dispone que para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán, entre otras atribuciones esenciales, la de administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado.

3. Beneficiarios del camino La Tijera 2 - Pido.

Consultada doña Elizabeth Guala Antecao, Directora de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Quemchi, remitió mediante correo electrónico de fecha 4 de abril de 2018, el registro social de hogares correspondientes a esa comuna, de cuyo análisis se determinó que las familias que habitan en el sector denominado Lliuco Medialuna, camino La Tijera 2, lugar donde



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

se efectuaron las labores de mantención del camino en cuestión, son las que se individualizan en el anexo N° 4 del presente oficio.

Al respecto, cabe señalar que el parlamentario, no proporcionó información o antecedentes concretos que permitan orientar la investigación, referidos a la identificación de la familia que supuestamente habría sido beneficiada por haber apoyado la campaña a alcalde de don Gustavo Lobos Marín, en la última elección municipal. Por lo demás, es necesario hacer presente, que la Junta de Vecinos del sector Lliuco Medialuna, a través de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos ingresó al municipio, una solicitud para recargue del camino en cuestión, dando cumplimiento al procedimiento establecido para ello, incorporándose la misma a la programación mensual, por lo que procede desestimar, en este aspecto, la denuncia.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMUDEZ SOTO
Contralor General de la República



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

ANEXO N° 1

VEHÍCULOS Y MAQUINARIAS UTILIZADOS EN LA MANTENCIÓN DE CAMINOS
DEL SECTOR PIDO, COMUNA DE QUEMCHI.

FECHA	PLACA PATENTE	TIPO VEHÍCULO	KILÓMETROS RECORRIDOS	SECTOR INTERVENIDO / ACTIVIDAD
04-12-2017	FSJH-38	Camión Tolva	64	Recargue Pido La Tijera
04-12-2017	FRWK-21	FRWK-21	3	Traslado maquinaria Pozo - La Tijera
04-12-2017	FDDZ-12	Retroexcavadora	4	Camino Tijera 2
05-12-2017	CKVY-64	Retroexcavadora	5	Pido - Tijera 2
05-12-2017	FSJH-38	Camión Tolva	65	Recargue Pido La Tijera
05-12-2017	FRWK-21	Excavadora	5	Trabajo Pozo Lastre - La Tijera
06-12-2017	FSJH-38	Camión Tolva	80	Recargue Pido La Tijera
06-12-2017	FRWK-21	Excavadora	3	Trabajo Pozo Lastre - camino La Tijera
07-12-2017	FSJH-38	Camión Tolva	29	Movimiento tierra vertedero
07-12-2017	FDDZ-12	Retroexcavadora	2	Vertedero

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información entregada por la Municipalidad de Quemchi.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

ANEXO N° 2

CONDUCTORES QUE PARTICIPARON EN EL MEJORAMIENTO DEL CAMINO
EN ANÁLISIS

NOMBRE DEL FUNCIONARIO	VEHÍCULO O MAQUINARIA	PATENTE	CALIDAD	PÓLIZA DE CONDUCCIÓN
José Mella Ruiz	Camión Tolva	FSJH-38	Planta	SI
Jaime Yáñez Zúñiga	Retroexcavadora	CKVY-64	Contrata	SI
Leopoldo Ulloa Calisto	Camión Tolva	BXBL-74	Planta	SI
Ramón Barrientos Barrientos	Tractor	CSSW-67	Contrata	SI
José Aguilar Oyarzún	Conductor reemplazante	No aplica	Contrata	SI

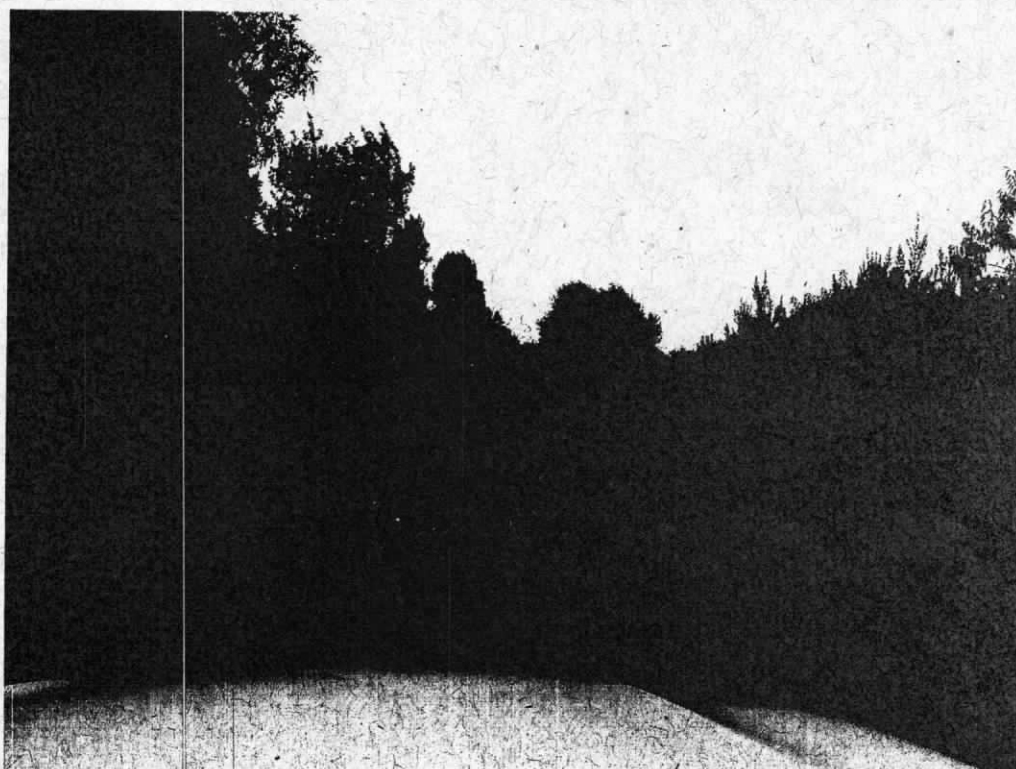
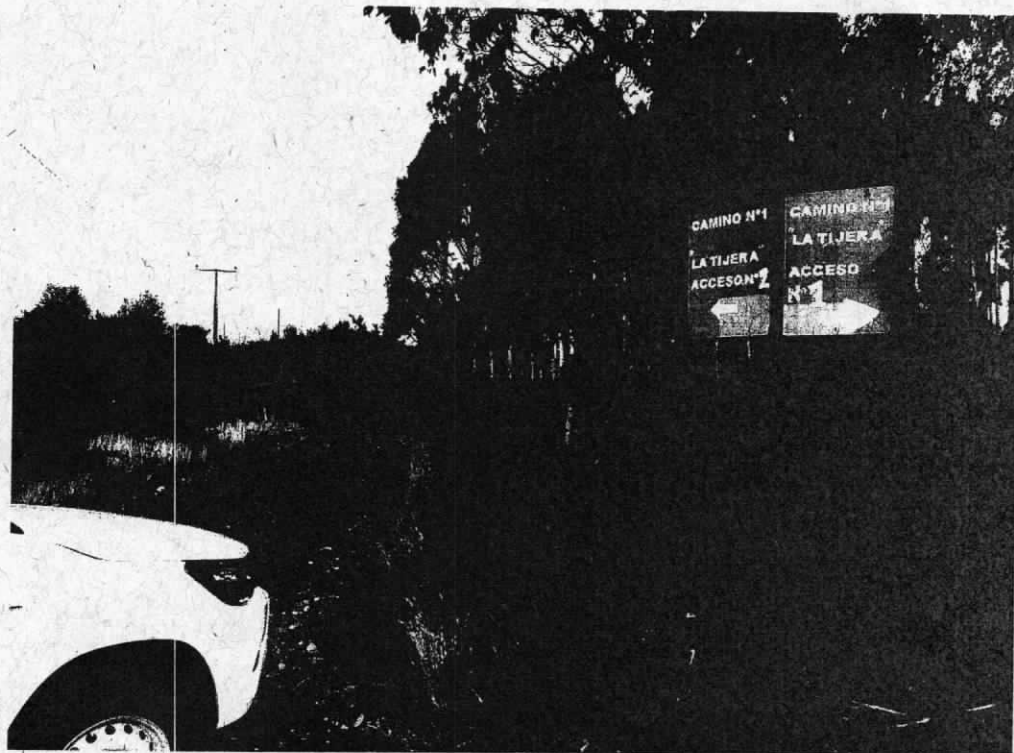
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información entregada por la Directora de Obras y el Sistema de Información y Control de Personal de la Administración del Estado, SIAPER.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

ANEXO N° 3

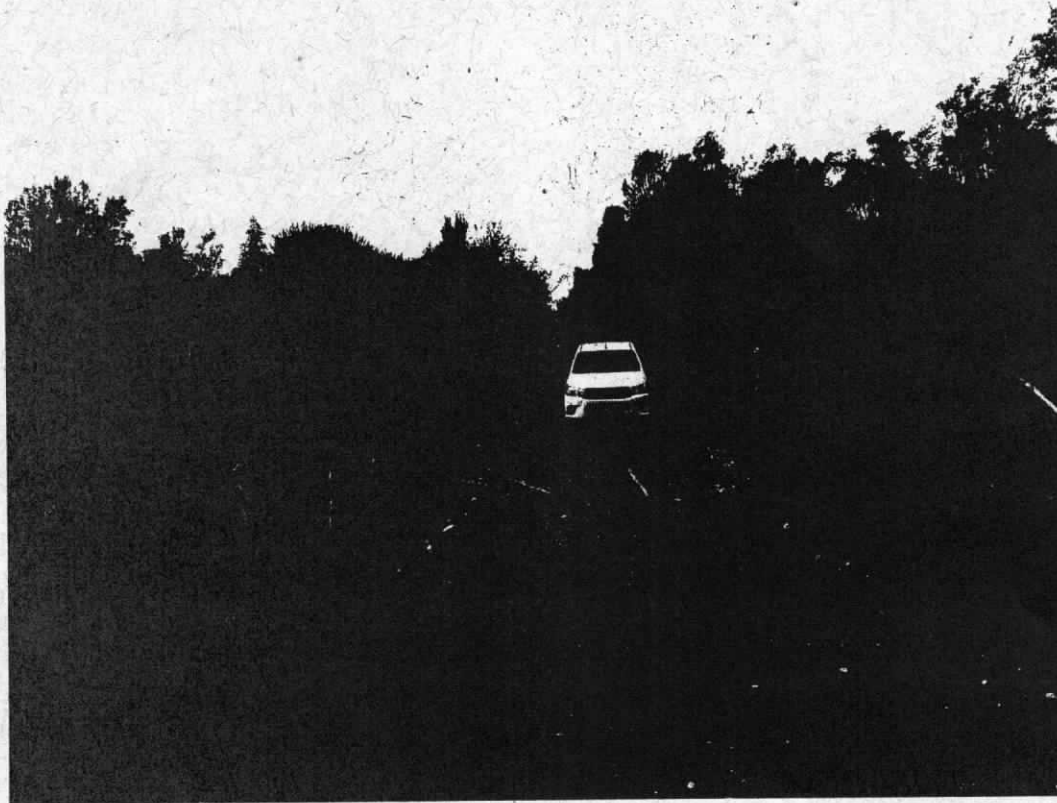
FOTOGRAFÍAS DEL CAMINO EN ESTUDIO



Handwritten signature or initials.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL



51 /



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

ANEXO N° 4

REGISTRO DE FAMILIAS QUE VIVEN EN EL SECTOR LLIUCO MEDIALUNA,
BENEFICIARIOS DEL CAMINO LA TIJERA 2

RUT	NOMBRE ¹	SECTOR
11.544.XXX-X	Amado Juvenal Ojeda Soto	Lliuco Medialuna
2.790.XXX-X	José Edulio Ojeda Cárdenas	Lliuco Medialuna
13.169.XXX-X	Ringo Alexis Ojeda Ojeda	Lliuco Medialuna
5.264.XXX-X	Juan Aurelio Ojeda Cárdenas	Lliuco Medialuna
2.964.XXX-X	Julio Cárdenas Barrientos	Lliuco Medialuna
11.252.XXX-X	Héctor Barría Ojeda	Lliuco Medialuna

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información entregada por la Directora de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Quemchi.

Nota (1): Corresponde al nombre de los jefes de hogar.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL

ANEXO N° 5

RESUMEN DE OBSERVACIONES POR NIVEL DE COMPLEJIDAD

Las observaciones que la Contraloría General formuló con ocasión de las fiscalizaciones que realiza se clasifican en diversas categorías, de acuerdo con su grado de complejidad.

Se entiende por Altamente complejas/Complejas, aquellas observaciones que, de acuerdo a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia por la Contraloría General.

A su turno, se clasifican como Medianamente complejas/Levemente complejas, aquellas observaciones que tienen menor impacto en los criterios señalados anteriormente.

OBSERVACIÓN	CLASIFICACIÓN	NIVEL DE COMPLEJIDAD
De los antecedentes tenidos a la vista y en consideración a lo informado por doña Cinthia Chandía Gómez, se verificó que el municipio no cuenta con planos de dicha vía y que el mismo no se encuentra enrolado por la Dirección de Vialidad conforme a lo establecido en el decreto N° 850, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas, por lo que aquella no sería un camino público, como tampoco sería de propiedad de la Municipalidad de Quemchi, sino que se trata de una ruta entregada por particulares al uso de la comunidad, en la oportunidad en que fue abierto, sin que se advierta cual habría sido el fundamento que tuvo en consideración esa entidad edilicia, al efectuar acciones de mejoramiento en una vía que no era de su tutela y que se encontraría emplazada sobre terrenos privados, como tampoco adjuntó documentación que permitiera determinar que las mencionadas labores de reparación se hubieran efectuado para dar cumplimiento a alguna finalidad propia de las entidades edilicias, y se resguardaran con ello, debidamente los intereses municipales, lo que no se aviene a lo señalado en los dictámenes N°s 22.861, de 2014, y 31.127, de 2016, de esta Contraloría General.	Otros incumplimientos legales.	Compleja (C)