

**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE EVENTUALES IRREGULARIDADES
OCURRIDAS EN EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, PARTICULARMENTE
EN LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA. (CEI N° 46)**

**PERÍODO LEGISLATIVO 2018- 2022
369ª LEGISLATURA
ACTA DE LA SESIÓN N° 5, ORDINARIA
CELEBRADA EL DÍA LUNES 24 DE MAYO DE 2021, DE 17:30 A 19:03 HORAS.**

SUMA

La Comisión se abocó al conocimiento de su mandato.

ASISTENCIA

Presidió la sesión, en forma presencial, el diputado señor **Ricardo Celis Araya**.

Asistieron en forma telemática los diputados René Manuel García, René Saffirio, Gustavo Sanhueza y, las diputadas Ximena Ossandon y Claudia Mix.

Concurrieron en forma presencial, los diputados Ricardo Celis Araya y Miguel Mellado Suazo.

Actuó como Abogada Secretaria de la Comisión, la señora María Teresa Calderón Rojas; como abogado ayudante, el señor Ignacio Vásquez Mella y ,como secretaria ejecutiva, la señora Erica Sanhueza Escalona.

Concurrió como invitado, en forma telemática, el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, acompañado por las asesoras señoras Catalina Venegas y Pamela Bugueño.

ACTAS

El acta de la sesión 3ª, se da por aprobada, y el acta de la sesión 4ª, queda a disposición de las señoras y señores diputados.

CUENTA

Se recibió el siguiente documento:

1.- Un correo del Secretario Regional Ministerial de Obras Públicas de La Araucanía, señor Henry Leal, por el cual adjunta copias de antecedentes, enviados al Fiscal Adjunto Jefe de la Fiscalía Local de Temuco, don Alberto Chiffelle Márquez, por el cual denuncia hechos que indica, los cuales eventualmente pudieran ser constitutivos de delito.

ORDEN DEL DÍA

La Comisión se abocó al conocimiento de su mandato.

El Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, expuso en base a una presentación que dejó a disposición de la Comisión.

ACUERDOS

No se adoptaron acuerdos.

El debate suscitado en esta sesión queda archivado en un registro de audio a disposición de las señoras y de los señores diputados de conformidad a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Las exposiciones de los invitados y las intervenciones de los diputados constan en detalle en el acta taquigráfica confeccionada por la Redacción de Sesiones de la Cámara de Diputados, que se inserta a continuación.

Habiendo cumplido con su objeto, la sesión se levanta a las **19:03** horas.

MARÍA TERESA CALDERÓN ROJAS
Abogada Secretaria de la Comisión

**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE EVENTUALES
IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN EL MINISTERIO DE OBRAS
PÚBLICAS, PARTICULARMENTE EN LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA**

SESIÓN EN FORMATO MIXTO:

(Presencial y vía telemática)

Sesión 5ª, celebrada en lunes 24 de mayo de 2021,
de 17:30 a 19:03 horas.

Preside el diputado Ricardo Celis.

Asisten las diputadas señoras Claudia Mix y Ximena Ossandón, y los diputados señores René Manuel García, Miguel Mellado, René Saffirio y Gustavo Sanhueza.

Participa, en calidad de invitado, el contralor general de la República, señor Jorge Bermúdez, junto a sus asesoras, señoras Pamela Bugueño y Catalina Venegas.

TEXTO DEL DEBATE

-Los puntos suspensivos entre corchetes corresponden a interrupciones en la transmisión telemática.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

El acta de la sesión 3ª se declara aprobada.

El acta de la sesión 4ª queda a disposición de las señoras diputadas y de los señores diputados.

El señor Secretario dará lectura a la Cuenta.

*-El señor **VÁSQUEZ** (Secretario ayudante) [vía telemática] da lectura a la Cuenta.*

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- Ofrezco la palabra sobre la Cuenta.

Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra sobre puntos varios.

Ofrezco la palabra.

Esta sesión tiene por objeto abocarse al conocimiento del mandato de la comisión, respecto de los hechos

vinculados al Ministerio de Obras Públicas en la Región de La Araucanía.

En esta ocasión, ha sido invitado el contralor general de la República, señor Jorge Bermúdez.

Señor contralor, agradezco su presencia en la comisión. Supongo que conoce bien nuestro mandato en relación con dicho ministerio. Por eso, es de interés de esta comisión conocer todos los aspectos que la Contraloría ha estado revisando, particularmente en lo relativo a las acusaciones que hubo en su momento entre el señor Bruno Fulgeri y las autoridades regionales y nacionales.

Tiene la palabra el señor Jorge Bermúdez.

El señor **BERMÚDEZ** (contralor general de la República) [vía telemática].- Buenas tardes, señor Presidente. Muchas gracias por la invitación. Por su intermedio, saludo a todos los diputados y las diputadas integrantes de la comisión.

Con mi equipo tenemos preparada una presentación. Si le parece, voy a compartir pantalla.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- Perfecto.

El señor **BERMÚDEZ** (contralor general de la República) [vía telemática].- Señor Presidente, dado lo que usted acaba de señalar, en el sentido de que el mandato de la comisión es amplio, en relación con irregularidades en materia de obras públicas, en particular en la Región de La Araucanía, y más específicamente aún en la situación de una obra en particular, con un contratista y algunas autoridades de la zona, esta presentación está dividida en dos partes: una parte general, que se refiere a la obra pública como ámbito de actuación de la administración de riesgo, desde el punto de vista de la probidad o de la integridad, y otra parte específica, referida a esta investigación especial que hicimos, es decir, una actividad de auditoría, a propósito del contrato específico que también ha sido analizado en las sesiones anteriores por parte de la comisión.

Entonces, si a lo mejor me demoro mucho en la presentación, puedo detenerla en algún momento para, si así lo estima, contestar preguntas o bien llego hasta el

final de la exposición. De todos modos, estoy disponible para estar presente nuevamente en la comisión, no tengo problema con eso.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- Perfecto. La idea es que usted haga la presentación en general y luego le formulemos las consultas correspondientes. Sin embargo, como está dividida en dos partes, a lo mejor usted nos puede avisar cuando termine la primera parte y podemos interrumpirlo en ese momento.

El señor **BERMÚDEZ** (contralor general de la República) [vía telemática].- Muy bien.

Entonces, iniciando mi presentación, ustedes pueden ver el temario, que contiene los siguientes puntos: 1. Contexto; 2. Riesgos de la integridad en la obra pública; 3. Estudio de la Contraloría sobre observaciones y recomendaciones en la ejecución de contratos de obra pública -obviamente, se lo ofrezco a la comisión, porque creo que les puede servir-; 4. Fiscalizaciones relacionadas con el mandato de la comisión y sus principales observaciones que hemos hecho en la región, y 5. Investigación Especial N° 247, de 2020 -que salió hace poco-, sobre el contrato de "Conservación de Caminos Básicos Chucauco-Schleyer-Vida Nueva, comuna de Villarrica, Región de La Araucanía". De manera que cuando llegue al punto N° 5, que ocupa más o menos la mitad de la presentación, daré al aviso respectivo.

En general, desde el punto de vista del contexto, lo primero que quiero decir es que en la Contraloría tenemos un plan estratégico, denominada Estrategia CGR 2021-2024. Quiero destacarlo porque ya cumplimos nuestro primer plan estratégico 2016-2020, como gestión mía en la institución, el cual, en mi opinión, sirve para indicar hacia dónde va la Contraloría, es decir, señalar cuáles son el objetivo, el rol y los énfasis que queremos darle a la institución.

Por eso, en la presentación están enmarcados los puntos "6. Incidir a nivel nacional o internacional" -en este caso, en el ámbito nacional- "en instancias que

promuevan el control público como pilar para una mejor democracia.”

Por lo tanto, mi comparecencia ante esta comisión la entiendo en ese contexto. Es una labor que debe cumplir la Contraloría respecto de la rendición de cuentas de su gestión ante el Congreso Nacional, en particular a esta Comisión Especial Investigadora.

El otro objetivo específico dice relación con alinear el trabajo de la Contraloría General de la República hacia la promoción de la integridad y la lucha contra la corrupción. Hay que decirlo así, claramente, porque la Contraloría forma parte del sistema de instituciones que tienen que ver con la probidad y con la lucha contra la corrupción en nuestro país.

Mediante la infografía que muestro en la lámina N° 4 de mi presentación, que fue publicada en su momento en medios de prensa, quiero graficar las múltiples dificultades que muchas veces presentan obras públicas que pueden parecer muy innovadoras y pueden haber sido pensadas con el legítimo deseo de satisfacer una necesidad, pero que pueden adolecer de errores o de riesgos desde el momento de su diseño hasta el de su ejecución o, después, durante su mantención.

La obra pública es un ámbito de riesgo para el uso de los recursos públicos y, por lo tanto, también para la integridad pública, y eso no es algo que diga solamente por una cuestión empírica o de constatación de lo que he podido ver como contralor.

En la obra pública se producen nudos que dan cuenta de ese riesgo de corrupción, en primer lugar debido a la envergadura y a la unicidad de los proyectos. Con esto quiero decir que muchas veces los proyectos son únicos, como en el caso de un puente, que es una obra única. El puente sobre el río Cau Cau era una obra única, tal como lo es un hospital, y son obras grandes.

En segundo lugar, este es un ámbito en que confluyen intereses públicos y privados. El interés público consiste en satisfacer una necesidad, mientras que el interés privado, es decir, el de la empresa que quiere

ejecutar una obra, es recibir un justo beneficio por ello.

Una obra pública involucra muchos contratos, y mientras más compleja y más grande, obviamente que habrá más contratos relacionados, correspondientes a subcontratistas y especialidades que harán que dicha obra sea más y más riesgosa.

Muchas veces se trata de obras muy técnicas y complejas. Nunca olvidaré el ejemplo de la construcción de un observatorio astronómico que estaba realizando una municipalidad en el norte de nuestro país. Obviamente, era una obra destinada al fracaso, y así fue.

Así, en este momento podría darles diez ejemplos de casos en que uno se pregunta: ¿Cómo se le entrega algo tan complejo a alguien que no tiene la capacidad técnica?

Cuando los proyectos son poco frecuentes, como en el caso de un gran hospital, de un puente o de una carretera, los incentivos para obtener su adjudicación hacen que las empresas luchen para conseguir dicho objetivo.

En una obra pública, la calidad de la construcción suele quedar oculta, por lo que, si no es fiscalizada *in situ* y en el momento, es poco probable que se pueda determinar qué pasó, porque la calidad constructiva queda tapada por el hormigón, por las terminaciones e incluso por la pintura. Muchas veces falta la debida diligencia o la preparación del contrato.

Ausencia de un poder adjudicador único. Esto quiere decir que en nuestro sistema, en Chile, existe una situación bastante compleja, en que muchos órganos públicos tienen la capacidad de construir. En Chile no solo construye el Ministerio de Obras Públicas, sino también el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Salud, las Fuerzas Armadas y las municipalidades, y no todos tienen siempre la misma capacidad técnica, lo que también ocasiona que exista falta de transparencia.

Además existe un costo de la integridad, es decir, para muchos contratistas, caer en situaciones de

irregularidad implica perder un contrato, y obviamente que se produce una intervención gubernamental cuando se le da prioridad a ciertas obras "cueste lo que cueste", lo cual también es un riesgo.

En todas las etapas de la obra pública existen riesgos de corrupción, desde el momento en que se idea el proyecto de una obra hasta su mantención, una vez que ya ha sido ejecutada; también en el financiamiento, en la planificación, en el diseño, en el proceso de licitación, en la ejecución y en su operación y mantención. En todas las etapas de la obra pública existe un riesgo de corrupción, y eso obviamente que debería alertar a la regulación de esa obra pública.

La OCDE publicó un informe sobre el cohecho a nivel internacional en que se determinó que el segundo ámbito de mayor riesgo es el de la construcción, con un 15 por ciento, o un 0,15 en un total de 1.

Por lo tanto, cuando digo que en la obra pública existe riesgo de corrupción, en el fondo no estoy diciendo nada distinto de lo que ocurre en otras partes. No se debería interpretar esto como una ofensa, sino simplemente constatar un hecho que también ocurre en el ámbito internacional.

Esto ocurre incluso en los países más desarrollados, como, por ejemplo, en el caso del aeropuerto de Berlín, que se inauguró nueve años después del momento que se había previsto para que fuera puesto en operaciones.

Fíjense en el texto que está destacado en rojo en la lámina que muestro, referida al escándalo de corrupción que surgió a raíz de ese proyecto, donde se dice que el informante que actuó como *whistleblower*, es decir, la persona que entregó la información sobre dicho escándalo de manera anónima, sufrió una grave enfermedad porque tomó un café que estaba envenenado, es decir, uno se puede imaginar el nivel de presión que puede existir en ese tipo de obras.

En la Contraloría General de la República hicimos un estudio, con el apoyo de EUROsociAL, de Transparencia Internacional y de la Universidad Austral de Chile, que se llama Radiografía de la Corrupción y que publicamos

en este libro que tengo acá. Les enviaremos una copia en formato digital para que puedan verlo.

Este libro da cuenta de los distintos ámbitos y problemas de corrupción que existen en nuestro país. Obviamente, se reconoce que la obra pública es uno de los ámbitos en que existe mayor corrupción. En el capítulo 4 de este estudio se entrega una serie de sugerencias para mejorar la probidad en general.

La Contraloría General de la República, con los apoyos que mencioné, realizó una encuesta que fue la más grande que se hizo en Chile durante el año pasado, la que abarcó a casi 17.000 personas. Allí quedó de manifiesto que el ámbito de la construcción de obra pública es el tercero "ranqueado" desde el punto de vista de los riesgos de corrupción. El primero fue el de las compras públicas, el segundo el de la contratación de personal y el tercero el de construcción de obras públicas.

Atendido ese contexto, en la Contraloría General de la República hemos sido muy activos en el ámbito de obras públicas, dentro de las capacidades que tenemos. Por eso pusimos esta lámina, donde damos cuenta de distintas comparecencias, informes, estudios y oportunidades en que hemos concurrido al Congreso Nacional para explicar los problemas que plantea la obra pública.

Por eso, no nos sorprendió recibir la citación a esta Comisión Especial Investigadora, porque este es un tema en que la Contraloría ha estado trabajando recurrentemente y ha hecho presentaciones ante distintas instancias, en particular ante el Congreso Nacional.

Por eso elaboramos un estudio, que tenemos también en formato digital y que haremos llegar a la comisión. Es el Estudio sobre Observaciones y Recomendaciones en la Ejecución de Contratos de Obra Pública.

Por su intermedio, señor Presidente, sugiero a los miembros de esta comisión que lo lean, ya que les podría ser de utilidad, en primer lugar porque da cuenta de tipos de irregularidades que se producen en distintos tipos de obras. Luego, el estudio consigna algunas

recomendaciones para superar tales irregularidades, que es lo que explicaré rápidamente.

Si tomamos las observaciones que ha detectado la Contraloría General de la República en materia de obra pública en los últimos diez años, aproximadamente, se pueden agrupar en casi 2.000 observaciones relevantes, graves, que se agrupan en distintos ítems; por ejemplo, observaciones por incumplimiento de normativa técnica, que es algo muy relevante. Recuerdo perfectamente el caso referido a la licitación de un hospital en que el diseño del proyecto no incorporaba la solución de incendios. Un hospital puede enfrentar varios riesgos, pero el más grave es el de incendios, de modo que un proyecto de ese tipo debería incorporar esa solución.

En el caso del uso de los recursos se citan las partidas pagadas anticipadamente, sin que se hubiese ejecutado efectivamente la obra, ya que las partidas se pagan una vez que se han ejecutado. También se consigna la falta de permisos; los permisos de obra, en particular, los permisos para ocupar la vía pública o los permisos ambientales que necesitan las obras, por señalar solo tres ejemplos.

Asimismo, irregularidades en la modificación del contrato. Respecto de este punto, muchas veces las obras se adjudican para luego -por así decirlo- tener la ganancia en la modificación del contrato; se adjudican en precios bajos para después, por la vía de la modificación y el aumento de obra, tener, efectivamente, la ganancia; lo que es un riesgo tremendo.

Del mismo modo, inexistencia de las cauciones, que es la que permite garantizar el interés del Estado; la falta de aplicación de multas, lo cual es un ahorro para el contratista y una pérdida de recursos públicos; la deficiencia en el proceso de recepción, etcétera.

No quiero aburrir con cada uno de los puntos, pero sí quiero poner de manifiesto en esta lámina que nosotros pesquisamos solo las observaciones más relevantes y las categorizamos en estos grupos que aparecen acá, de los cuales da cuenta el estudio que acabo de citar.

¿Cuál es el impacto de estas observaciones y qué significa que ocurran?

Obviamente, todas son situaciones perjudiciales no solo para el erario público, sino para la ciudadanía en general. En primer lugar, tenemos que la obra, al final, termina costando más, como en el caso particular de este camino que después vamos a analizar; obras que tienen problemas de operación y de puesta en servicio, o sea, la obra no servía para lo que efectivamente se había planeado o diseñado; puente Caucau es un buen ejemplo de eso, pero estamos llenos de casos parecidos que no son tan mediáticos, obviamente; obras ejecutadas con falencias constructivas; obras que están fuera de plazo y, lo más grave, obras que están definitivamente abandonadas.

Por ejemplo, en el caso de las obras que estaba ejecutando el servicio de salud de Osorno, que correspondían a esa provincia solamente, en un año determinado, el año 2019, a ese servicio de salud - estamos hablando de la construcción de hospitales de mediana complejidad, de Cesfam, de consultorios, y ese tipo de infraestructura- todas las obras se le cayeron - y perdonen la expresión-. ¿Qué quiere decir que se le cayeron? Que el contratista abandonó la obra y, por lo tanto, eso significa volver a licitar o hacer un trato directo, que es peor todavía, con la pérdida de tiempo y con los mayores costos que eso significa.

¿Cuáles son las causas de estas observaciones?

En primer lugar, causas del punto de vista de los antecedentes técnicos, legales y financieros en los contratos. Muchas veces, las bases administrativas o técnicas tienen problemas, es decir, son insuficientes y no tienen todos los antecedentes, lo que también se vio en este contrato que después vamos a analizar.

Luego, los proyectos están incompletos en la etapa de licitación y, también, falta una coordinación entre los distintos intervinientes que deben estar en la etapa de diseño de la obra. Por ejemplo, los intervinientes de la propia administración, cuando, digamos, el mandante quiere un determinado tipo de obra y, entre otros, la

dirección de arquitectura no está interpretando debidamente eso que está necesitando el mandante.

En segundo lugar, respecto de los funcionarios que están encargados tanto del control como de la supervisión de la obra, estos no siempre tienen competencias técnicas ni son los funcionarios adecuados. Esto, me atrevo a decir que, en general, en el Ministerio de Obras Públicas no ocurre, no es tan clara esa falta de competencia técnica, pero hay que pensar que no todas las obras públicas, como había dicho antes, son realizadas por el Ministerio de Obras Públicas, sino también hay otros órganos públicos, como el Ministerio de Salud o las municipalidades, que realizan obra pública y ahí sí es posible decir que hay funciones que realizan inspectores técnicos o fiscales que no tienen la competencia necesaria; se desconocen las funciones y las facultades que se tiene y, lo que es peor, muchas veces se desconoce la normativa que se tiene que aplicar.

También, respecto de la asesoría a la inspección técnica o fiscal de la obra -lo que se denomina asesoría al ITO, al inspector técnico de obra- no hay un criterio objetivo para determinar la pertinencia de esa asesoría. Asimismo, faltan requisitos o estandarización de estos para cumplir con la asesoría, y también hay falencias en el control que debe hacerse ahora no solo de la obra, sino de aquel que, se supone, ayuda a controlar esta asesoría al inspector técnico.

En el control y gestión de la obra, muchas veces, no hay una estructura organizacional en materia de inversión e infraestructura. Las municipalidades pueden ser una muestra de esto; municipalidades pequeñas que están a cargo de una gran obra pública que deben realizar. Por ejemplo, el caso de Alto del Carmen y el observatorio astronómico -como les había señalado previamente- o el caso de las obras de alcantarillado en Cisnes.

Luego, observamos la falta de experiencia de la alta dirección en materias de inversión e infraestructura. Es decir, el jefe del servicio, el intendente, el alcalde o

el jefe del servicio de salud, no son competentes realmente en materia de obra pública. No tienen por qué serlo si, a lo mejor, su labor es otra.

Finalmente, vemos la falta de apoyo técnico legal en materias asociadas a la inversión en infraestructura, porque son materias muy específicas en una regulación compleja, muy técnica, que, a veces, hace que los técnicos y los abogados especialistas en las mismas sean muy pocos.

¿Qué recomendaciones hacíamos desde la Contraloría que están contenidas en este estudio que les acabo de señalar?

En primer lugar, tratar de uniformar la regulación y, además, usar bases tipo. Creo que el título ya lo dice todo. El uso de las bases tipo sería deseable que fuera obligatorio, pero, desgraciadamente, muchos servicios públicos piensan que sus requerimientos de obra pública -y esto no solo vale para la obra pública, sino para la contratación en general- son tan especiales que no ameritan el uso de una base tipo. Estas últimas son suficientemente flexibles como para poder dar lugar a esas especificidades, sin embargo, muchas veces no se utilizan.

Además, recomendamos que debiera haber un solo registro de contratistas de consultores, ya que, a menudo, un contratista que es suspendido en un servicio o en una municipalidad sigue vigente en otro y, por lo tanto, puede seguir ejecutando obras, bien o mal, en otros servicios o en otras regiones. Lo que es, obviamente, un problema del punto de vista de la idoneidad.

También, desde el punto de vista de la idoneidad financiera, con frecuencia, cuesta determinar si -por así decirlo- esa empresa tiene las espaldas financieras para poder realizar un contrato. Esto después genera un tremendo problema, porque la aplicación de una multa, por parte del ministerio del servicio, hace que la empresa quiebre, porque no tiene la capacidad financiera para pagarla.

Así también, sería necesario dictar normas específicas para obras públicas en materias que se presentan cuando estamos frente a situaciones de catástrofe como la que hoy día tenemos, en que, a menudo, la regulación de catástrofes o situaciones, como la que vemos en la actualidad, hace que se salten muchos de los procedimientos, con el riesgo que eso conlleva.

Después, siempre desde el punto de vista de las recomendaciones, pensamos que hay ciertas actividades previas a la contratación que deberían estar bien resueltas. Por ejemplo, que el proyecto esté acabado y actualizado, y que estén todos los informes respecto del mismo. En el caso puntual de este camino que vamos a analizar más adelante, hubiese sido muy deseable que la Dirección de Vialidad tuviera un informe hidrológico, o de precipitaciones, del sector donde se iba a construir, porque eso, probablemente, hubiese ahorrado alguna de las dificultades que ha tenido o también resuelto algunos problemas que van a incidir luego en la ejecución de la obra, tales como, tener un registro de las expropiaciones; tener claro el uso del suelo, que eso esté resuelto; que el terreno esté disponible, a veces está siendo ocupado por una población que ha tenido su origen en una toma. Al respecto, podemos recordar el caso del puente que se construyó sobre el río Biobío, en que la población Aurora de Chile fue cambiada hace poco tiempo, y el puente estaba terminado hace años, pero no se podía usar.

De igual forma, se recomienda tener el financiamiento suficiente, obviamente, y las autorizaciones que corresponden; muchas veces las obras necesitan resolución de calificación ambiental y obtenerla tarda tiempo, y también la idoneidad financiera del contratista, que ya la habíamos mencionado.

En el proceso de contratación, recomendamos que la contratación tiene que ser conforme a la normativa y esta última debería ser la más actual posible; cabe señalar que hoy tenemos una normativa que podría ser actualizada.

También recomendamos la aprobación administrativa de los antecedentes de la convocatoria, que a veces no está hecha; que se cumpla con los plazos, para todos; que se utilice, sobre todo, la licitación pública, que es el procedimiento competitivo por sobre el trato directo y, además, que, efectivamente, se cumpla con el otorgamiento de las garantías tanto de la seriedad de la oferta como luego de la ejecución del contrato.

Respecto de la ejecución del contrato sería necesario asegurarse de que la información está suministrada correctamente por la inspección técnica. Es decir, el control sobre el ITO debe ser más eficiente, porque todos los pagos, los estados de pago, los aumentos de obra, la calidad del material que se utiliza, el cumplimiento al final de lo contratado, depende de la figura del inspector técnico de la obra. El ITO y la asesoría a la inspección técnica juegan un rol clave en esta materia.

Los controles deben ser, entonces, adecuados también a la naturaleza del contrato. No todos los contratos son iguales, ya que hay obras muy complejas, como la construcción de un hospital, que requiere ciertos controles que son distintos a los de la mera mantención de un camino. Las modificaciones de obras también son muy complejas por los riesgos que ahí existen, los aumentos de plazos, las reprogramaciones, las obras extraordinarias y las indemnizaciones.

Asimismo, las aplicaciones de sanciones o multas -y estas van para ambas partes- porque, por un lado, no aplicar la multa o condonarla significa un beneficio para el contratista, lo que obviamente es un riesgo, pero, por otro, en la práctica, aplicar multas que pueden ser muy leoninas puede traducirse en que esa empresa quiebre y no termine de ejecutar la obra, y ahí siempre la autoridad que la aplica está en esa dicotomía, por lo que ello debe estar adecuadamente regulado. Obviamente, debe haber una participación de la asesoría en la inspección técnica final.

En cuanto a la recepción, liquidación y explotación de la obra, que sería la parte final, la recepción y

liquidación oportuna debe ser de acuerdo a la normativa. Muchas veces, la liquidación no se produce y, por lo tanto, quedan vigentes los contratos por años.

Si bien las comisiones de recepción deberían estar integradas adecuadamente y operar, también deberían formularse oportunamente las observaciones que se realizan a esa etapa de la liquidación de la obra.

¿Qué hemos hecho? Hemos realizado una serie de fiscalizaciones vinculadas al mandato de la comisión, porque, como equipo, en la Contraloría realizamos un cambio orgánico desde 2016, que se plasmó en 2017, y que se tradujo no solo en la creación de las contralorías regionales metropolitanas, sino también en la creación de departamentos especializados en materia de obras públicas y, por tanto, tratamos de dar una mayor fuerza a ese ámbito de control por parte de la Contraloría. Por eso tenemos esta cantidad de observaciones y fiscalizaciones desde 2008 a 2021, asumí el cargo a fines de 2015, por lo que hay observaciones y fiscalizaciones anteriores a esa fecha.

Son 104 fiscalizaciones en total al Ministerio de Obras Públicas en la Araucanía, con la distribución de las distintas direcciones regionales: De Aeropuerto, de Obras Portuarias, de Aguas, de Obras Hidráulicas, de Arquitectura, de Vialidad y a la seremi. En particular, hay 77 a la Dirección Regional de Vialidad, de los que diez son auditorías; veinte, investigaciones especiales; dos, inspecciones de obras públicas; y treinta y dos, atenciones de referencia, que son hechos puntuales denunciados, muchas veces, por particulares.

¿Cuáles son las principales observaciones que se han detectado, en particular, respecto de la Dirección de Vialidad en La Araucanía? Debo señalar que estas están agrupadas por ítem y, luego, se señala cuáles son los informes que dan cuenta de esas observaciones.

En primer lugar, partidas pagadas y no ejecutadas.

Creo que el nombre es bastante autoexplicativo de la observación que aquí estamos planteando, pues básicamente se trata de que hay avances financieros en los pagos que se hacen, porque así se van pagando los

estados de pagos y, luego, se verifica si efectivamente lo pagado se condice con lo ejecutado, lo que no era así. Por lo tanto, hay una diferencia, pues no debió haberse pagado esa cantidad de recursos. Por ejemplo, solo en el último informe, como pueden observar en la lámina, el N° 670, de 2018, se aprobó un avance financiero mayor a lo efectivamente ejecutado que ascendió a 726 millones de pesos.

Multas no cobradas.

Una multa no cobrada significa un incumplimiento por parte del contratista a los términos del contrato que amerita que se curse una determinada multa por la Dirección de Vialidad. De ahí se da cuenta de los distintos casos en que no se había cursado una multa al contratista.

Posteriormente, se detectan incumplimientos de las especificaciones técnicas del contrato, es decir, la calidad de la obra que debe responder a determinadas especificaciones, por ejemplo, a un tipo de material que se utiliza, como los que vamos a ver más adelante, a un tipo de concreto, pruebas de laboratorios que deben dar cuenta de esos materiales, especificaciones, etcétera. Esos son los informes que dan cuenta de las distintas observaciones.

En este caso, si uno se fija en el informe de investigación especial N° 44, de 2017, el certificado de análisis de materiales es inconsistente con lo ejecutado en el terreno, ya que hay solo un par de cables de acero de diámetro 12 milímetros, en circunstancias de que las alas del puente habían sido concebidas con tres pares de cables de acero. Entonces, era un par de cables versus tres que se habían especificado y también pagado. Es una observación importante, porque la obra pública tiene que cumplir con un determinado plazo de vida útil.

Luego, otro grupo de observaciones son las operaciones superpuestas y/o traslapes.

¿Qué quiere decir esto? Nosotros hemos ido detectando consistentemente, a propósito del uso de tecnología de georreferenciación, en que se contrata, por ejemplo, la mantención de un camino que parte -voy a inventar- del

kilómetro cero al diez, y luego se contrata la continuación de la mantención de ese camino del kilómetro nueve al veinte. Es decir, hay dos kilómetros -el nueve y el diez- que están superpuestos entre dos contratos. Es un ejemplo burdo el que estoy dando, pero hemos detectado que se traslapan obras públicas con otros contratos, lo cual es una tremenda ineficiencia por parte de la administración.

Además, al hacer valer la posición funcionaria, se han detectado en otros ítems de observaciones faltas a la probidad. Por ejemplo, uno puede ver en el informe N° 422, de 2015, que sale en 2016, que el inspector fiscal vende un camión de marca Mack a la empresa CSP Ingeniería Limitada en la época durante la cual fue designado inspector fiscal de las obras adjudicadas a esa empresa. Claramente, ahí hay un conflicto de intereses, ya que esa persona hizo valer su posición funcionaria, y así sucesivamente.

Algo similar ocurrió en el informe final N° 1.037, de 2017, cuando la jefa de la unidad de Recursos Humanos y Administración de la Dirección de Vialidad firmó y visó resoluciones de feriados y cometidos con viáticos a nombre de un funcionario, que es su hermano. Eso, obviamente, no se puede hacer, por lo que debió haberse abstenido.

Otro ejemplo es el caso de la investigación N° 228, de 2018, en que la Dirección Regional de Vialidad adjudicó cinco contratos a la empresa Cygsa S.A., en circunstancias de que el exdirector regional es cuñado del gerente de la zona sur de la empresa.

Entonces, son ítems o rubros de observaciones que se han ido repitiendo a lo largo del tiempo y que han sido develadas por parte de la Contraloría.

¿En qué se ha traducido todo esto?

En trece sumarios que se han llevado a cabo por la Contraloría. Hay uno solo que está pendiente, que es este último, el de la investigación especial N° 247, que acaba de comenzar, porque el informe acaba de ser despachado; hay diez sumarios incoados por la Dirección de Vialidad; hemos derivado cuatro informes, porque

vemos que hay visos de delitos al Ministerio Público al igual que en el caso del informe de la investigación especial N° 247, y dos reparos, es decir, dos juicios por responsabilidad civil, que se inician a partir de los dos informes que están ahí.

Esa es la primera parte de la presentación que es más general. Ahora, señor Presidente, usted me indica si sigo avanzando o quedo a la espera de las preguntas que los señores diputados quieran formular.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- ¿Alguien desea hacer una pregunta sobre esta parte de la presentación o seguimos?

Tiene la palabra la diputada Ximena Ossandón.

La señora **OSSANDÓN** (doña Ximena) [vía telemática].- Señor Presidente, la exposición ha sido muy clara, por lo tanto, considero que deberíamos seguir con la presentación.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- Muy bien.

Continué con la palabra señor Bermúdez.

El señor **BERMÚDEZ** (contralor general de la República) [vía telemática].- Señor Presidente, ahora me referiré a la parte específica de esta investigación, la N° 247, que hemos realizado en la regional de La Araucanía y que se refiere al contrato de conservación de caminos básicos Chucauco-Schleyer-Vida Nueva, comuna de Villarrica, en la provincia de Cautín, Región de La Araucanía.

¿Qué significa una investigación especial?

Quiere decir que es una auditoría hecha a una actividad específica que ha realizado un determinado servicio. En este caso, una auditoría a este contrato. No es a todo el proceso de todos los contratos que realiza la dirección, sino solo a este en particular. Por eso se llama investigación especial.

¿Qué se trató de verificar acá?

Determinar si hubo irregularidades en el desarrollo del contrato ya mencionado, asociado tanto en la etapa de formulación del proyecto, adjudicación, ejecución, liquidación y pago del mismo. Ese es el objetivo de esta investigación.

¿Cuáles son los antecedentes de este contrato?

En primer lugar, es un contrato que está financiado por el gobierno regional, es decir, el mandante es el gobierno regional y lo ejecuta, como ejecutor o como mandatario, la Dirección de Vialidad de la Región de La Araucanía. Más o menos, es un área de siete kilómetros para mejorar el estado del camino.

Este mejoramiento es importante porque, en el fondo, hay distintos tipos de contratos que se realizan. Ahora, cuando se ejecuta un determinado nivel de actividad, uno puede decir que es solo un contrato de conservación para mejorarlo, pero hay otro que es para cambiar el estándar del camino, mejorarlo y pasarlo a un nivel superior, lo cual acarrea otros procedimientos y otras autorizaciones. Por eso es importante tener en cuenta esa diferencia.

Entonces, como se trataba de la conservación de este camino había una pavimentación con un tratamiento superficial doble, que se denomina DTS, un saneamiento y limpieza de faja, excavación en el terreno. Incluso, independiente de la naturaleza que este tuviera, había que reemplazar e instalar algunas obras de arte, había dos losas de hormigón que había que realizar y la demarcación e instalación de señales verticales y barreras de contención doble onda.

Era un contrato a serie de precios unitarios. ¿Eso qué significa? La serie de precios unitarios significa que lo que se va a pagar es lo que efectivamente se le va encargando al mandante a realizar, y eso es bien importante. Por tanto, puede haber una diferencia en las cantidades, se puede encargar más o menos, pero lo que efectivamente se le encarga es lo que se le va a pagar.

La empresa contratista es la Sociedad de Servicios Generales y Construcción Ltda. El monto del proyecto original fue de 1.288 millones de pesos y el aumento de obras iba a llegar a 340 millones de pesos y fracción. Esos son los antecedentes del proyecto.

Acá pueden observar un plano de la ubicación del proyecto que da cuenta, más o menos, dónde está. Aquí podemos ver el camino N° 1, Villarrica, que es el más

breve, dos kilómetros o un poco más; y el otro que es de cinco kilómetros, correspondiente al camino N° 2.

Esta es una línea de tiempo de lo ocurrido.

En el año 2016 se presentó esta iniciativa al Sistema Nacional de Inversión.

En abril de 2017, el gobierno regional suscribió este convenio-mandato con la Dirección de Vialidad para ejecutar esta obra, es decir, el GORE le encarga al especialista, a la Dirección de Vialidad, que realice esta obra.

El 16 de agosto del mismo año se efectúa el llamado a licitación pública para la ejecución del proyecto.

El 16 de octubre se dicta una providencia o resolución del director que instruye adjudicar este contrato a esa empresa.

El 7 de marzo se adjudica y se aprueba el contrato bajo esta modalidad ya señalada, de serie a precios unitarios, que es sin reajuste, por 1.288 millones de pesos y fracción a esta sociedad.

El mes siguiente, el 27 de abril, se hace entrega del terreno.

El 6 de agosto de ese año, el contratista solicita un aumento de obra a la Dirección de Vialidad y una modificación del contrato, producto de las deficiencias del proyecto advertidas con ocasión del frente de mal tiempo.

El 13 de septiembre, la inspectora fiscal remite este requerimiento a la Dirección de Vialidad.

El 15 de diciembre la Dirección de Vialidad remite los antecedentes de modificación de las obras al intendente, porque -tal como les decía- el gobierno regional es el mandante.

El 25 de enero de 2019, el Gore aprueba la modificación de las obras y el aumento de plazo. En marzo de ese mismo año, el Consejo Regional aprueba esta modificación de obras y el aumento del plazo.

El 15 de marzo se aprueba el aumento de plazo por 120 días corridos, que sería el acto administrativo, y la Dirección de Obras aprueba, el 28 de mayo, la

paralización de la faena, a solicitud del contratista, entre el 1 de marzo y el 30 de septiembre.

Se establece como fecha de término de contrato el 23 de diciembre de 2019.

El 10 de junio se aprobó el aumento de obra, quedando en 1.628 millones de pesos y fracción, que es la suma de los dos montos que había señalado. Y el 4 de septiembre, la Dirección de Vialidad resolvió el término anticipado del contrato y su liquidación.

A la fecha, se habían cursado 11 estados de pago por la cantidad de 827 millones de pesos.

¿Cuáles son los principales hallazgos? En esta parte, iré punto por punto. Todo está en el informe que da origen a esta presentación y las páginas son las mismas del informe que también va a tener en su poder la comisión.

En primer lugar, desde el punto de vista de la dilación de gestiones, en particular respecto de la adjudicación del contrato, la resolución de adjudicación se realizó 155 días después de la apertura de la licitación. El plazo que este establece en el Reglamento de Contrato de Obra Pública, en el artículo 86, es de 60 días.

¿Por qué se produce esta dilación? Puede ser algo formal, pero indica la manera en que esto se podía haber ejecutado. Se constató que la adjudicación se realiza el 24 de septiembre de 2017, la que luego fue dejada sin efecto en dos oportunidades por la fiscalía regional del MOP. Aquí hay un problema porque efectivamente la fiscalía regional del MOP solicita aclarar antecedentes legales a la empresa, ámbito que se debe dilucidar en el sumario administrativo.

¿Por qué la fiscalía hizo esas observaciones que luego levanta? Porque el visto bueno se obtiene por parte de esa fiscalía el 15 de enero de 2018. El problema que había, a esa fecha, es que faltaba poder imputar presupuestariamente ese contrato que se estaba adjudicando porque, como había pasado de un año a otro, había un problema con el presupuesto.

En cuanto a la tramitación del proceso de modificación de la obra, hay tres situaciones de dilación en los plazos de revisión por parte de la Dirección de Vialidad y el Gore. Hay una solicitud de cambio del proyecto que hace el contratista el 6 de agosto de 2018. Ese requerimiento se envía a revisión a la inspectora fiscal el 13 de septiembre de 2018.

Ahora bien, hay un cambio de inspector fiscal. El contratista solicita la modificación del proyecto, pero también en forma paralela plantea reclamos en contra de la inspección fiscal y solicita que se cambie al inspector. Ese cambio también retrasa la revisión de esos cambios del proyecto que él estaba solicitando.

El 5 de diciembre -en el punto 2- de 2018, el director de Vialidad manda al intendente los antecedentes de modificación para la revisión y visto bueno. Se obtiene la autorización al aumento efectivo de la obra el 25 de enero de 2019. Ahí también hay varios ítems que veremos más adelante, desde el punto de vista del proceso que se produce para la modificación de la obra. La aprobación técnica se realiza el 25 de enero por el jefe de División de Análisis del gobierno regional, y -pasa todo el verano- el 13 de marzo de 2019 el consejo regional aprueba el aumento de obra.

Uno puede decir de esta parte que hay una modificación del contrato que se solicita, luego vamos a ver si estaba justificada o no. Pero, además, hay una serie de retardos desde el punto de vista de la tramitación, que no necesariamente incide en que [...] obras. En forma paralela se siguieron cursando estados de pago y se siguió -se supone- ejecutando la obra. No era una imposibilidad para poder realizarla.

Sobre la falta de entrega de documentos relacionados con el proyecto y de algunas deficiencias de los antecedentes que los componían, si bien es cierto esta obra fue hecha a través del Mercado Público, estaban los antecedentes. Además que fue hecha por licitación pública, hubo algunos antecedentes que no estaban claramente acompañados, por ejemplo, respecto de los perfiles longitudinales de los caminos. Eso dificultó

también el proceso de auditoría que nosotros realizamos. En particular, faltaban esos antecedentes técnicos publicados en Mercado Público como, por ejemplo, planos y planillas de cubicaciones de algunos cuadros de obra. Esta cosa es un poco técnica, pero eso hubiese permitido hacer mejor la comparación entre lo que se estaba haciendo y lo que efectivamente se había encargado.

Como Contraloría, en particular la regional de La Araucanía, para determinar la información pertinente del contrato, hubo que realizar una verdadera labor investigativa, por así decirlo detectivesca, ya que en muchas ocasiones no se entregó la información respecto del estudio del proyecto y el levantamiento topográfico, que es un elemento bien importante. De hecho, se solicitó informe al jefe del Departamento de Proyectos de la Dirección de Vialidad el 15 de octubre de 2019 y varias veces más, mediante varios correos -de eso se da cuenta en el informe-, y la información fue aportada de manera incompleta en varios momentos. El 28 de octubre del mismo año se recibe la información que omite la topografía de todo el camino N° 1, y los elementos de topografía y la acreditación sobre la entrega de ellos al contratista. Luego, el 24 de diciembre de 2019, se responde que no se dispone del respaldo sobre la facilitación de los documentos a la empresa, sin aclarar la falta de topografía del camino N° 1.

Otro de los hallazgos tiene que ver con las incongruencias en las cantidades de obra del proyecto, que es un antecedente de tipo técnico, del que se da cuenta entre las páginas 32 y siguientes del informe. Al comparar las cubicaciones contenidas en los cuadros de obras de los caminos para la operación de sub-base granular, contenidos en el expediente de la licitación, se observó que se estaba utilizando un material de mayor costo y un aporte estructural que no era el que necesariamente se requería para ese tipo de obra. No sé si me explico. Un camino tiene distintas capas y una de ellas es la sub base granular. Lo que se determinó es que se estaba considerando mayor cantidad de metros cúbicos de esas capas que las que eran necesarias para

la obra, y eso, obviamente, la encarecía. Por así decirlo, el perfil que se estaba levantando era mucho más alto que el que se necesitaba. El material utilizado para esa sub base granular resultó ser más caro en comparación con uno de otra calidad.

Respecto de la modificación del contrato e incumplimiento de funciones por parte de la Dirección de Vialidad: en primer lugar, se advierte, a partir de la revisión efectuada a los planos de topografía, de las cotas de terreno y de la rasante proyectada, en el proyecto original ya consideraba el levante de rasante del camino y la solución para los problemas de anegamiento.

Eso quiere decir que el proyecto original consideraba cierta altura del camino. Ya consideraba -por eso se había ejecutado con cierta altura- los problemas de anegamiento, es decir, la posibilidad de que el camino se inundara con las lluvias, por lo que esa modificación, por lo menos desde la visión de la Contraloría, de aumentar más la altura por posible anegamiento, no era necesaria, porque ese objetivo ya estaba considerado en el proyecto original. No era necesaria esa modificación.

Lo anterior deja de manifiesto que el fundamento de la modificación de la obra no era correcto y evidencia que el gobierno regional no revisó los antecedentes contenidos en el proyecto original ni en las modificaciones.

Cabe agregar que respecto del camino N° 1, no existe una anotación de anegamiento, por lo que no se justificaba la necesidad de levantar la rasante de dicha vía, y respecto del camino N° 2, el proyecto original contempló una solución para los problemas de anegamiento que ya se generaban a la fecha de elaboración del proyecto mismo. Por lo tanto, insisto, no era necesaria una modificación adicional. Pudieron haber existido fundamentos para la modificación, sobre todo en un sector donde se construyeron algunos condominios; sin embargo, la Dirección de Vialidad debió haber considerado que, al construirse esos condominios -y eso

está en el último punto de esta lámina-, las obras relativas al tapado de zanjas o los canales de aguas lluvia debían ser realizadas por el mismo condominio que las ocasionó, porque ya estaban construidas. No era algo que debía asumir la propia Dirección de Vialidad.

El punto 2) da cuenta de algo que ya había señalado. Lo que ocurrió fue que no hubo un estudio hidrológico para saber qué era lo que se inundaba, qué tan necesario era elevar la rasante del camino y si el ancho de la faja era suficiente.

Para que se hagan una idea, la lámina muestra el camino. Más que los desperfectos que tiene el camino en este caso, lo importante es fijarse en la altura que tienen los predios. En una situación normal, los predios están a la misma altura del camino y eso permite, por ejemplo, que una persona, como la que está en la casa del fondo, pueda salir al camino sin necesidad de una mayor obra. Eso es lo que se ha construido. Se aprecia cómo se ha relleno con material, que se ha ido desprendiendo y ha caído en la zanja, que podría taparse y que en algún momento se va a llenar de agua de nuevo. Ese es uno de los peligros de haber elevado tanto el nivel del camino. Obviamente, en el camino no hay una berma, lo que podría ocasionar el volcamiento de un vehículo si se sale un poco del camino. Por lo tanto, existe un problema respecto de cómo quedó construido el camino y en qué condiciones se encuentra hoy.

La siguiente lámina muestra nuevamente esta obra de arte. Se ve el ducto por donde debería circular agua, pero acá lo que quiero poner de manifiesto es la altura que se le dio a esas partes al camino, lo que resulta muy peligroso para el tránsito de vehículos.

Respecto del camino N° 2, la lámina da cuenta del nivel a ras de los predios que tiene el camino.

La siguiente lámina muestra que, producto de cómo se rellena con material, este ha quedado mucho más alto que como era originalmente y mucho más que los predios colindantes, y ello va a generar, tanto problemas de acceso como de inundación.

La lámina que sigue muestra un cajón de hormigón armado, incorporado en la modificación de las obras, da cuenta de cómo pudo haber quedado el camino en cuanto a la altura. Esa es una obra de arte que está bien construida.

La capilla que se muestra en la otra lámina pone como ejemplo paradójico, porque esta se encuentra a un nivel más bajo que el camino y no cuenta con una vía de acceso a ese camino, obviamente, porque no está contemplada. Entonces, cabe preguntarse cómo van a acceder los feligreses a esa capilla cuando se abra nuevamente. Obviamente, eso va a significar un problema.

Respecto del eventual cambio de estándar de este proyecto, algo que no necesariamente está justificado, y la falta de justificación en sub base nivelante. En el camino N° 2 se advierte que, más o menos desde el kilómetro 2, al considerarse la sub base nivelante, hay un mejoramiento, que va más allá de la conservación del camino. Eso queda en categoría de mejoramiento, y cambia la capacidad estructural del camino.

En cuanto al levantamiento de la rasante considerada en la modificación, se advierte que, en los 7 kilómetros, esta sube en promedio 0,36 metros respecto de la cota de la rasante del proyecto original. En un tramo se advierte que sube más de un metro, tal como se vio en las fotos. Para el levantamiento de la rasante se utiliza material de sub base, que es más caro que el que se utiliza simplemente para levantar un terraplén.

Lo anterior implica que el proyecto podría ser considerado como mejoramiento del camino y no de mera conservación, por lo que debió haber sido sometido a otro proceso, denominado proceso de evaluación y recomendación del Ministerio de Desarrollo Social, y eso no ocurrió.

Cabe recordar que se pagaron 11 estados de pago. Respecto del N° 12, que fue el último, hubo algunos problemas. Este fue elaborado y aprobado por la inspectora fiscal, a requerimiento del director regional, a pesar de que, en estricto rigor, el estado de pago no cumplía con los requisitos legales y técnicos

necesarios para su tramitación, por tres puntos que aparecen en la lámina:

1. El estado de pago se podía cursar y para eso no debía tener deudas con los trabajadores de la faena.

2. Debía acreditarse la calidad de la obra ejecutada. Eso significa que había que contar con los ensayos o ensayos de laboratorio, y

3. Había que acreditar que las obras a pagar correspondían efectivamente a lo ejecutado.

Esas tres condiciones no estaban en ese estado de pago. Por lo menos, eso es lo que hemos acreditado como Contraloría General de la República y es una de las razones por las que estamos haciendo el sumario. Si se hubiese aprobado dicho estado de pago, hubiese significado un beneficio para la empresa constructora a cargo de la obra, lo que vulneraría los principios de estricta sujeción a las bases e igualdad ante los oferentes, que debiesen observarse en todo el ítem contractual.

Esta lámina muestra una foto del informe, de la página N° 58. Con esto, quiero referirme a las declaraciones que dan los propios funcionarios, en cuanto a que habrían sido presionados para poder cursar el estado de pago. Es decir, la inspectora fiscal dice: "Lo cursé porque el director, a su vez, me lo pide insistentemente", y el director regional de Vialidad dice: "Bueno, lo cursé porque las autoridades de más arriba, de la Seremi y de la intendencia, también me lo piden y tenía un justo temor.". Eso es lo que se dice en sus declaraciones y obviamente son base para el sumario que estamos instruyendo.

Ahora bien, el estado de pago se cursa y se remite al Gore. Entonces, lo que advertimos fue que el director regional de Vialidad envía al jefe de la División de Análisis y Control de Gestión del Gore el estado de pago, pero no se adjuntaba toda la documentación. ¿Cómo se iba a adjuntar si faltaba acreditar el cumplimiento de los tres requisitos que acabo de mencionar? Además, se solicita que la información se pida directamente al contratista, cosa que en realidad no puede hacerse. Es

la Dirección Regional de Vialidad la que debe enviar toda la información al Gore, específicamente a la División de Análisis y Control de Gestión.

¿Qué ocurre en el Gore?, y esto también es observado. Realizó procedimientos que no estaban claramente establecidos en el convenio mandato o que establezca la normativa a propósito de los estados de pago. En primer lugar, solicita a la Dirección de Vialidad que le envíe el estado de pago como está, es decir, que se lo remita aunque sea incompleto para una nueva revisión, a pesar de que se lo había devuelto precisamente por esa razón a la Dirección de Vialidad.

Luego, hay un informe del Departamento Jurídico del gobierno regional en que se aceptan los antecedentes faltantes, que les entrega directamente el contratista. No provienen desde la Dirección de Vialidad, sino que son los que le entrega el contratista. Eso tampoco debería ser así, porque el estado de pago debería venir completo con sus antecedentes desde dicha Dirección. Asimismo, se instruye solventar el pago, ya que, en definitiva, la inspectora fiscal lo había cursado porque habría constatado esas obras. Como se sabe, el contrato fue terminado anticipadamente, por lo tanto el estado de pago N° 12 no fue pagado.

Para finalizar, ¿qué hemos hecho como Contraloría, aparte de este informe que estaba desde antes a disposición de la comisión? Estamos haciendo un sumario, que acabamos de iniciar, por lo tanto no puedo dar antecedentes. En ese sumario vamos a acumular, es decir, a atraer al sumario que está realizando la Dirección Nacional de Vialidad respecto de la regional y, además, remitimos el informe al Ministerio Público para que lo analice, porque eventualmente puede haber ilícitos de naturaleza penal.

Señor Presidente, eso es lo que teníamos preparado como equipo de Contraloría y quedamos a vuestra disposición.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- Muchas gracias, señor contralor. Su intervención ha sido bastante ilustrativa.

Hay una figura que se ha usado bastante en La Araucanía, que no identifiqué dentro de su presentación y que tiene que ver con las quiebras que finalizan en abandono de obras. La empresa CIAL dejó abandonadas cinco obras; la constructora García Gross, dos obras, y así una serie de empresas que han ido quebrando y dejado abandonadas las obras; en definitiva, han demorado entre uno y dos años en relicitar las obras, lo que, por cierto, ha generado un aumento en su valor. En ese sentido, asiste la impresión entre muchos de que esta es una forma de manipular todo el proceso y que, en definitiva, las empresas reciben los pagos correspondientes, abandonan las obras, hacen cambio incluso de sus bienes -maquinarias y otros- y finalmente termina en una situación de esta naturaleza. Entonces, me gustaría que nos hiciera un comentario sobre eso.

Asimismo, ustedes se refieren al registro de contratistas y también a la experiencia laboral en este caso. En esta última obra, la de Chucauco-Schleyer, el señor Fulgeri era un dentista, de modo que tenía cero experiencia en construcción de caminos u obras públicas, y recurre a la experiencia laboral de algunos exfuncionarios. La posibilidad que brinda el sistema en esto es que basta con anexar la experiencia laboral para que se adjudiquen obras de esta envergadura. A mi juicio, es una cuestión bastante compleja y delicada. Lamentablemente, en el informe de Chucauco-Schleyer no hemos podido acreditar la participación del gobierno regional en esto, particularmente del director de Control de Gestión, quien finalmente -y usted lo señala muy bien- hace caso omiso de las faltas y de los elementos, y somete a consideración del CORE la aprobación de una ampliación de obras que obviamente no estaban completas.

En suma, me gustaría que se refiriera fundamentalmente al tema de las quiebras y a esta forma que identifiqué de adjudicarse obras por parte de personas que no tienen la experiencia necesaria en proyectos de esta envergadura, además de la situación específica que ocurre en relación con el gobierno regional y la obra de Chucauco-Schleyer.

Tiene la palabra el diputado René Saffirio.

El señor **SAFFIRIO** (vía telemática).- Señor Presidente, quiero saludar a todos los presentes y agradecer la disposición del contralor para conversar sobre estas materias.

Asimismo, indicar al contralor que un tema que se replica y reproduce por décadas a lo largo del territorio nacional tiene que ver con las empresas que se adjudican contratos para la ejecución de obras públicas por montos inferiores al real y que a sabiendas cuentan con los vínculos y las relaciones suficientes como para, por la vía del aumento de obras, después suplir esos montos que, si se mantuvieran, serían deficitarios desde el punto de vista de la empresa que se adjudica el área.

Al respecto, ¿existe de parte de la Contraloría alguna idea, forma, o algún mecanismo que nos permita, desde el punto de vista de la legislación vigente, hacer todo lo necesario y posible para impedir que ese tipo de prácticas se sigan perpetuando en el tiempo? Hago la consulta, porque evidentemente el daño patrimonial al Estado es enorme. El principio de igualdad ante la ley se ve claramente violentado y, sin duda, constituye un tipo de fraude muchísimo más común de lo que todos desearíamos.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Miguel Mellado.

El señor **MELLADO** (don Miguel).- Gracias, señor Presidente. Primero, saludar al contralor señor Jorge Bermúdez.

En verdad, mi pregunta va un poco más atrás. Concuerdo con lo señalado por el diputado René Saffirio, pero voy más atrás, en los diseños.

En el caso de la obra Chucauco-Schleyer, hablamos de un diseño que estaba mal hecho. Pero, ¿quién responde por ese diseño? ¿La Contraloría ve también a aquellas empresas que hacen malos diseños? Eso se debe a que después, cuando se licitan las obras, van con valores más bajos, pero a continuación piden aumento de obras, porque el diseño estaba mal hecho, y empieza toda una

suerte de búsqueda de una mayor cantidad de recursos. Si es menos del 10 por ciento va directamente al gobierno regional, si es más del 10 por ciento va a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. En todo caso, todo parte sobre la base de que el diseño está mal hecho y de que la empresa que se lo adjudica, extrañamente, no lo ve, pero sí después, y pide aumento de obra por diseño mal hecho.

Por eso, quiero preguntar al señor contralor si la Contraloría General de la República investiga y actúa contra quienes hacen mal el diseño, porque, a la larga, esta situación -como dijo el diputado Saffirio- produce un aumento de costos para el Estado, que perjudica a todos los chilenos, por obras mal diseñadas. Imagino que alguien tiene que responder en la cadena, porque, si no, solo pagarán los chilenos. El problema es que nadie responde por diseños mal hechos. Finalmente quien gana es el que licitó por un precio bajo, culpa al diseño y pide aumento de obra por el 20 o 30 por ciento, quedándose con una utilidad tremenda a partir de algo que inicialmente estaba malo.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente) [vía telemática].- Señor contralor, ¿tiene información sobre la adjudicación reiterada a las mismas empresas? Se trata de un grupo pequeño de empresas, incluso, con antecedentes de dilaciones y de faltas previas.

Tiene la palabra, señor contralor.

El señor **BERMÚDEZ** (contralor general de la República) [vía telemática].- Señor Presidente, disculpe lo extenso de la presentación que acabo de hacer, pero es mucha materia cuando se trata de obras públicas, y, como es bien técnica, se torna un poco árida, incluso para el que habla.

Siguiendo el mismo orden: ¿qué ocurre con el caso de las quiebras y el abandono de las obras?

En primer lugar, quiero constatar lo que usted acaba de decir. O sea, aquí hay una situación en que la empresa contratista quiebra, abandona la obra, se crea una nueva empresa -es decir, un nuevo RUT-, cumple los requisitos y vuelve al círculo.

Ahí hay un problema de distinta índole. Por un lado, la quiebra misma es un problema judicial, es un problema de insolvencia -obviamente ahí la Contraloría no tiene que ver-, pero se supone que las personas tienen derecho a reemprender, y, por otro lado, hay un problema administrativo y de competencia, porque si uno persiguiese al fallido -la persona que cae en insolvencia- en la nueva empresa, probablemente se estaría limitando que un mercado que ya está concentrado, fuese todavía mucho más concentrado. En verdad, es difícil decir de qué manera esto se podría solucionar.

Probablemente, esto se podría solucionar siendo más estrictos en dos cosas: En primer lugar, en el número de obras que asume una determinada empresa, sobre todo si no tiene tantos antecedentes. Es decir, no adjudicar una especie de limitación desde el punto de vista de obras de las que puedan ser responsables. En algunos grandes proyectos esto se exige. Por ejemplo, en los hospitales se establece una especie de fórmula para que la empresa no pueda tener más que un cierto porcentaje de su capital invertido en esa obra pública.

En segundo lugar, las garantías. Muchas garantías no son ejecutadas, porque pierden vigencia o, sencillamente, porque quedan guardadas por alguna razón, lo cual también podría revisarse desde el punto de vista de la regulación.

Respecto del registro de contratistas, tenemos dos tipos de circunstancias. La primera, es que cualquier persona, sin ningún tipo de experiencia constructiva -y sin ningún tipo de experticia- puede organizar una empresa y dedicarse a la construcción. Eso es así, ya que la libertad de emprender es una garantía.

No me atrevo a decir que debería haber un requisito de ingreso, porque podría ser mucho, pero sí esa persona puede aglutinar profesionales, que normalmente han trabajado en el sector público, y terminar adjudicándose la obra pública. Esa puerta giratoria, probablemente, debería ser más limitada.

Cuando digo "puerta giratoria", me refiero a la expresión original, cuando la persona transita del sector público al privado y del privado al público, cambiando del lado de la mesa sin solución de continuidad. Probablemente, ahí debería haber reglas más estrictas, para limitar esa "puerta giratoria" que tiene incidencia en los contratistas.

En cuanto a la situación específica del camino Chucauco-Schleyer, desgraciadamente es un hecho que se da a nivel nacional. Esto no se va a solucionar a propósito de este caso en particular. Este es un problema que nosotros, como Contraloría, hemos visto en esta y en decenas de otras obras.

Como dijo el diputado Mellado, esta obra podría haberse diseñado mejor, podría haber tenido mejores controles previos, incluso -lo digo como autocrítica- de parte de la propia Contraloría. Pero, sinceramente, no damos abasto, porque es el mismo equipo el que tiene que hacer prácticamente de todo. Podría haber exigido un informe hidrológico -como dije durante la presentación-, porque, a lo mejor, habría aclarado si ese aumento de obra era necesario o no. Entonces, esto ocurre muchas veces.

Respecto de la adjudicación reiterada a las mismas empresas, no hay una limitación *a priori*, pero en las bases sí se podría establecer como límite -a veces se establecen- una cantidad máxima de obras que se estén ejecutando en un determinado momento, porque, de otra manera, es muy riesgoso poner todas o muchas obras en una sola empresa. Esto podría ser un requisito general.

Nosotros, a propósito del uso de datos masivos, somos capaces de determinar esa situación. O sea, somos capaces de entregar informes sobre empresas que facturan a un solo servicio público o a una sola municipalidad; que se han constituido con ocasión de un contrato o que tienen una determinada posición. Insisto en que, a propósito del uso de datos masivos, esto lo podemos entregar. En este momento no tengo un informe sobre eso, porque no fue el objeto de la investigación de esta comisión, pero se puede hacer.

Respecto de las preguntas que hizo el diputado Saffirio, como que a sabiendas se adjudican obras por un monto inferior al real, es un gran problema que tenemos en la obra pública, porque básicamente la forma de adjudicar es con base en el criterio del precio. Entonces, la empresa apuesta a un precio más bajo, y, tal como lo describió el diputado Saffirio, por la vía del aumento de obra trata de obtener esa ganancia, aunque no fuera necesario ese aumento.

Eso es un mal incentivo en todo sentido, porque son obras innecesarias, es más plata, pero también porque es una tremenda presión de todo tipo para el funcionario que tiene que autorizar ese aumento de obra. Incluso, si uno lo piensa en términos un poco ingenuos, el funcionario está en la tesitura de: o le aumento la obra o la empresa quiebra, porque no va a tener espalda para concluir esa obra que originalmente estaba proyectada. Obviamente, a esto agreguen todas las otras posibles irregularidades que pueda haber, y que efectivamente se dan en el ámbito de la obra pública, porque, como también dije durante la presentación, este es un ámbito de riesgo desde el punto de vista de la integridad.

Entonces, ¿cómo podría hacerse? Esta es una discusión que no solo puede dar la Contraloría General de la República, también habría que preguntárselo al Ministerio de Hacienda y al propio Ministerio de Obras Públicas. Entonces, si no hay proyectos bien terminados, bien evaluados y con criterios que no solo se basen en la regla "precio" de la obra, esta situación no va a cambiar nunca.

Finalmente, respecto de lo que preguntó el diputado Miguel Mellado sobre lo que ocurre con los diseños mal hechos y si nosotros, como Contraloría, estamos haciendo algo al respecto.

En este caso en particular, no. El sumario que estamos iniciando está enfocado a determinar qué ocurrió a nivel regional, qué ocurrió en la Dirección Regional de Vialidad y en la Intendencia; ese es el objeto del sumario, pero puedo averiguar -y me comprometo a hacerlo- en qué casos o en qué momentos la Contraloría

se ha metido un poco más en los diseños. Me comprometo a hacerles llegar esa información teniendo en cuenta algo que es una práctica del ministerio, que es el licitar el proyecto y la construcción a la vez. Entonces, hay buenas razones de eficiencia para hacerlo, pero también hay buenas razones para desaconsejarlo porque, al final, es más objetivo y está mejor hecho un proyecto que es contratado aparte y bien terminado que otro que se entrega al mismo que va a ejecutarlo.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- Tiene la palabra el diputado René Saffirio.

El señor **SAFFIRIO** [vía telemática].- Señor Presidente, solo para no hacer el tema tan árido, porque el contralor comprenderá que para nosotros es una materia compleja ya que ninguno de nosotros es experto en la materia. Pero hay un tema que me inquieta y es que el Estado de Chile, hablando en general, no ha estado respondiendo con eficiencia y eficacia a la realidad del país del presente, en que hay un vínculo muy estrecho entre lo público y lo privado y en que gran cantidad de responsabilidades del Estado se ejecutan a través de lo privado, lo que ha dado como resultado un Estado empequeñecido con el paso de las décadas.

Entonces, la pregunta más directa es, aunque conozco la respuesta pero me gustaría escucharla de usted, que el órgano contralor por naturaleza en nuestro país, que es la Contraloría General de la República, desde mi punto de vista no ha ido a la par con el crecimiento del volumen, de la magnitud o de la dimensión de los negocios que se hacen en Chile y de las vinculaciones que existen en nuestro país entre lo público y lo privado, lo que trae como consecuencia un déficit evidente en la capacidad de la Contraloría para cumplir con su rol de fiscalización.

Ahora, uno desearía, como principio, que las fiscalizaciones ni siquiera fueran necesarias o que fueran muy aleatorias o esporádicas u ocasionales porque los propios servicios deberían responder de la transparencia de su propia gestión, pero lo que ocurre en nuestro país es que los servicios no responden de la

transparencia de su propia gestión por lo que un órgano externo, como es la Contraloría, tiene que fiscalizarlos.

No quiero meterme en el tema municipal pues esa es una "caja de Pandora", es un mundo distinto, y ahora que estoy terminando mi tercer período como diputado puedo decir que siempre he visto que los presupuestos que la Contraloría solicita a Hacienda son infinitamente superiores a los que son propuestos por el Ejecutivo y aprobados por el Congreso Nacional en definitiva, y generalmente los presupuestos presentados por la Contraloría incorporan una serie de elementos relacionados con modernización, con actualización, etcétera, es decir, con una especie de puesta a punto de acuerdo con los requerimientos que van surgiendo con el paso de los años y con el aumento del volumen de los negocios o gestiones que hace el Estado.

No sé si estoy en lo correcto, pero tengo la impresión que, en términos generales, la Contraloría General de la República no ha recibido más recursos que los habituales en un volumen que permita decir que están en condiciones de mejorar su gestión de tal manera que el contralor nunca tenga que pararse delante de una comisión investigadora para decir que les gustaría hacer eso, pero que no pueden porque no tienen los recursos para ello.

Tengo una opinión respecto de eso. En general, a los gobiernos no les interesa que existan mejores mecanismos de fiscalización. Las razones son obvias y no hay para qué explicarlas, y no estoy hablando de este gobierno, sino de los gobiernos porque ellos, indistintamente, han sido renuentes a aumentar el presupuesto de la Contraloría General de la República porque eso significa correr el "riesgo" de ser sometidos a fiscalizaciones más continuas o de más alta complejidad. En este caso estamos hablando de un camino de cinco kilómetros, estamos hablando de 2.000 millones de pesos, pero ¿qué pasa cuando hablamos de miles de millones de dólares?

¿Qué pasa cuando hablamos de compras de armas?

En fin, ¿qué pasa con todos los recursos de los que dispone el Estado?

Mi impresión es como que nos tienen entretenidos revisando qué pasó con un camino de cinco kilómetros, algo que es como la práctica de los grandes narcotraficantes de tener a la policía investigando a los micro traficantes de una zona del sector sur de Santiago. Así, mientras estamos en esto, están ocurriendo de manera simultánea actos de mucha mayor dimensión, de mucha mayor gravedad y que provocan un mucho mayor daño patrimonial de los cuales ni siquiera tenemos conocimiento.

Esa es la sensación que me queda.

He dicho.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- Tiene la palabra el contralor, señor Jorge Bermúdez.

El señor **BERMÚDEZ** (contralor general de la República) [vía telemática].- Señor Presidente, a propósito de esa especie de reflexión planteada por el diputado Saffirio sobre el control ejercido por la Contraloría General de la República, quiero decir que también lo veo así.

Tal vez me voy a repetir, porque ya me han escuchado decir esto, pero el control es esencial en un Estado de derecho.

Tiene que haber control. Cuando uno dice control, es el control externo. Tiene que haber control y tiene que haber control externo. Pero el control que ejerce la Contraloría -podemos decir- es un control que está en un tercer nivel, porque primero debe existir un control que se realice por los propios servicios pues, en este caso, obviamente, ¿quién mejor que el MOP, a través de su fiscalía, conoce su negocio, dónde están sus debilidades o dónde están sus riesgos?

Desgraciadamente, en nuestro país eso se ha dejado un poco de lado, y no me refiere a un caso en particular, sino me refiero a que el control interno está debilitado en general.

Por ejemplo, señor diputado, por su intermedio, señor Presidente, usted mencionó la compra de material bélico, la compra de armas.

¿Quién mejor que la propia auditoría del Ejército o de La Armada podría encargarse de decir si eso se puede o no se puede hacer?

Pero, ¡claro!, cuando la persona está sometida a los vaivenes de la carrera funcionaria -y esto ocurre en los ministerios también-, a la jerarquía y no tiene el grado necesario de autonomía, obviamente, ese control será muy débil, para decirlo en términos diplomáticos, será un control que -como usted decía, señor diputado- irá a las cosas chicas.

En la Contraloría éramos muy buenos para eso, éramos muy buenos, por ejemplo, para objetar la hora extra mal pagada, para objetar que no estaba el documento dictado o para objetar esa cosa que no estaba el registro. Por mi parte, he querido dar a la Contraloría la impronta de ir a los "huesos duros" -así se lo digo a mis funcionarios, vamos a los "huesos duros", vamos a los temas importantes- y por eso tenemos el foco puesto en ciertos ámbitos, pero hay otros ámbitos donde simplemente no nos podemos meter. O sea, probablemente, cada tres años vamos a ir a fiscalizar a la Comisión Chilena de Energía Nuclear porque no podemos ir antes dado que es un servicio minúsculo, con poco presupuesto y con poco riesgo desde el punto de vista fiscal. Pero a Carabineros o al MOP debemos ir todos los años y a cada rato, porque hay mucha plata, mucho impacto y muchos recursos públicos comprometidos. Ese ha sido el foco.

Ahora, yendo a lo concreto, el presupuesto de la Contraloría es un presupuesto de continuidad. ¡Es solo eso!

Si se fija cómo ha crecido el gasto público, en términos porcentuales, y cómo ha decrecido el presupuesto de la Contraloría, en los mismos términos, la verdad es que este último no crece a la par del primero; y respecto de las razones, solo puedo suscribir lo que se ha dicho por parte del diputado.

Voy a aprovechar esta instancia para decirle que queremos una sola facultad, y no me refiero aquí a la de sancionar ni a tener más recursos. La única facultad que queremos es que nos dejen acceder a las cuentas

corrientes de los servicios ¡No a la de los funcionarios!, ya que no podemos acceder, por ejemplo, a la cuenta corriente de la Dirección de Vialidad del MOP. Podemos solo si ellos nos dan permiso. No sé si la plata que tienen ahí está cuadrada o no. ¡Nadie en la Contraloría lo sabe!, por lo que debemos pedir que, por favor, nos entreguen el estado de cuenta. Es un proyecto que está puesto en la ley de transparencia 2.0 y, si bien, ha ido avanzando, desgraciadamente, no lo suficiente. Por lo tanto, si tuviéramos ese acceso, probablemente muchas cosas se podrían prever.

No le estamos pidiendo más plata. ¡Nada! Simplemente que nos permitan ir al banco a solicitar la cuenta, lo que se soluciona con una línea en la ley. Insisto, nos ayudaría bastante si tuviéramos esa facultad.

Obviamente, ustedes nos podrían pedir cuenta del ejercicio de esas facultades. Por ejemplo, preguntar, con justa razón, ¿qué pasó acá? ¿Cómo se está ejerciendo?

En lo personal, no me molesta venir a la comisión, porque creo que es parte del ejercicio democrático.

Como contralores debemos tener control y esta es una forma de hacerlo y ya que tocó el tema, considero que sería una buena facultad que nos hace mucha falta.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- Señor contralor, en nombre de los diputados y diputadas de esta comisión, agradezco su presentación, que fue bastante necesaria e ilustrativa.

¿La enviará a la comisión?

El señor **BERMÚDEZ** (contralor general de la República) [vía telemática].- Sí, junto con los informes.

El señor **CELIS**, don Ricardo (Presidente).- Gracias nuevamente.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 19:03 horas.

CLAUDIO GUZMÁN AHUMADA,

Redactor
Jefe (S) Taquígrafos Comisiones.