



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD JURÍDICA

REFs. N°s 824.359/2020
HGV 808.951/2021
VEG

ATIENDE LOS OFICIOS N°S 67.114, DE 2020, DEL PROSECRETARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Y 71.705, DE 2021, DEL PROSECRETARIO ACCIDENTAL DE LA MISMA CÁMARA.

VALPARAÍSO, 02 de septiembre de 2022

El Prosecretario de la Cámara de Diputados -reiterado por el Prosecretario accidental de la misma Cámara-, ambos a requerimiento del entonces Diputado señor Marcelo Schilling Rodríguez, se ha dirigido a esta Entidad de Fiscalización para denunciar una serie de presuntas irregularidades en relación con la ejecución de la propuesta pública, ID 4280-15-LP15, de la Municipalidad de Catemu, denominada "Construcción Saneamiento Sanitario Sector El Arrayán", de esa comuna, especialmente referidas al vencimiento del plazo original para la conclusión de las obras, con la existencia de una serie de dificultades prácticas en la ejecución del contrato vinculadas con la pericia del contratista, y la eventual infracción del principio de probidad administrativa por parte del municipio, al tenor de lo indicado en el artículo 62, N° 8, de la ley N° 18.575.

Al respecto, solicita que se indaguen los referidos hechos, con el objeto de hacer efectiva las eventuales responsabilidades administrativas que deriven de las imputaciones efectuadas en la especie.

1. Sobre el plazo para ejecutar las obras del rubro.

Como cuestión previa, es útil consignar que por medio del decreto exento N° 2.201, de 27 de marzo de 2015, la Municipalidad de Catemu aprobó las bases de licitación del proyecto Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en adelante FNDR, denominado "Construcción Saneamiento Sanitario Sector el Arrayán", comuna de Catemu, código BIP 30094567-0, y llamó a la correspondiente propuesta pública para su ejecución.

Seguidamente, y en virtud del decreto exento N° 5.185, de data 10 de julio de 2015, del referido órgano comunal, se adjudicó la licitación de la especie al oferente don Andrés Hernández Pizarro, por un monto ascendente a \$1.593.588.056, con un plazo de ejecución de la obra de 364 días corridos.

Posteriormente, se emitió el decreto exento N° 5.690, de 30 de julio de 2015, de esa entidad edilicia, aprobando el

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE CATEMU
(vvallee@municatemu.cl; msilvao@municatemu.cl)
PRESENTE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD JURÍDICA

-2-

pertinente contrato con el referido adjudicatario, por el mismo monto y plazo precisado en el párrafo precedente.

En este orden de consideraciones, de conformidad con lo expresado por el referido municipio, la cláusula séptima del aludido acuerdo de voluntades estipula que el plazo de 364 días corridos para la ejecución de la obra se contaría desde la fecha de la firma del Acta de Entrega de Terreno e Inicio de Obras, lo que se verificó, con fecha 3 de agosto del 2015, quedando, en consecuencia, como data de término de la obra el día 1 de agosto de 2016.

Al respecto, el parlamentario cuestiona que se excedieron los plazos inicialmente convenidos para la conclusión de las obras adjudicadas, razón por la cual procedería, en su concepto, la aplicación de multas al contratista.

Requerida de informe, la Municipalidad de Catemu, por medio de su oficio ORD. N° 992, de fecha 3 de diciembre de 2020, expresa, sobre este aspecto, que, dada la complejidad en la ejecución de las obras y los problemas en terreno, entre otras situaciones, se han concedido a la empresa diversas ampliaciones de plazo, al tenor de lo consignado en las bases de licitación. Adicionalmente, comunica que en virtud del decreto exento N° 5.600, de 4 de septiembre de 2017, de ese órgano comunal, se determinó paralizar la obra de la especie, por los motivos ahí aludidos, consignando que el adjudicatario ha renovado debidamente la garantía de fiel cumplimiento del contrato hasta el 31 de marzo de 2021.

Ahora bien, ese municipio, a través del ORD. N° 303-001, de fecha 31 de diciembre de 2021, complementa su primitivo informe, agregando que, a esta data, las obras continúan paralizadas, sin embargo, mediante el ORD. 553, de igual año, esa entidad edilicia ingresó ante el Gobierno Regional de Valparaíso, un documento de resciliación del contrato de la especie, lo que se encuentra actualmente en tramitación.

En consecuencia, concluye que no existirían motivos suficientes para aplicar las referidas multas al contratista.

Sobre el particular, corresponde señalar que la cláusula décima del contrato estipula que las multas se efectuarán de conformidad con el N° 22 de las bases administrativas. Al respecto, el precitado numeral de las pautas concursales preceptúa, en lo que importa, que “La multa por cada día de atraso será del 1 por mil del monto total del contrato, el cual será descontado del último estado de pago o de las retenciones”.

Igualmente, resulta útil tener en consideración el N° 7.1 de las aludidas pautas administrativas, toda vez que esta disposición consigna que el plazo de ejecución de la obra podría ser prorrogado por decreto alcaldicio fundado por causas estrictamente no imputables al contratista, incluidas caso fortuito o fuerza mayor.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD JURÍDICA

-3-

En este contexto, corresponde aclarar que por medio de los decretos exentos N°s 5.835, de 2016, y 657, 4.407 y 6.540, todos de 2017, se le concedieron diversas ampliaciones de plazo al contratista para la ejecución de las obras del rubro, por 197, 150, 90 y 180 días, respectivamente. Luego, a través del precitado decreto exento N° 5.600, de 2017, se concretó la paralización de las obras.

En tal sentido, cabe indicar que conforme con lo preceptuado en los artículos 11 y 41 de la ley N° 19.880, y del criterio adoptado por la Contraloría General de la República en su jurisprudencia administrativa, el principio de juridicidad exige que los actos administrativos tengan una motivación y un fundamento racional, expresados en los mismos, que sustenten la conclusión respectiva, situación que no ocurrió en la especie por cuanto del análisis de los primeros cuatro decretos exentos previamente individualizados, y que concedieron las referidas ampliaciones de plazo, no se advierten en esos documentos los motivos, de hecho o de derecho, que tuvo en consideración el municipio para otorgarlas, por lo que es forzoso colegir que aquellas no se ajustan en su totalidad a la normativa vigente, ni a las condiciones previstas en las bases administrativas (aplica dictamen N° 90, de 2021, de la Contraloría General).

Sin embargo, del precitado ORD. N° 303-001, de 2021, se verifica que dichas ampliaciones fueron concedidas por la entidad edilicia, según expone, en atención a informes de la unidad técnica y a la solicitud del contratista, en relación con lo preceptuado en el N° 7.1, de las bases de licitación, al tratarse de causas no imputables al oferente don Andrés Hernández Pizarro. En este orden de ideas, corresponde que la Municipalidad de Catemu, en lo sucesivo, adopte las medidas pertinentes para evitar la concreción de la situación descrita en el párrafo precedente.

Finalmente, cumple con consignar que la irregularidad -en orden a la falta de motivación de los actos para conceder las ampliaciones de plazo-, no se advierte del decreto exento N° 5.600, de 2017, toda vez que, en su parte decisoria I, indica que los motivos tenidos en consideración son los descritos en el libro de obras y en el informe de la Dirección de Obras, instrumento este último que precisa adecuadamente los fundamentos considerados para la paralización de las obras. Es útil hacer presente que la posibilidad de paralización de las obras se encuentra contemplada en el N° 23, de las bases administrativas de licitación.

Con todo, es oportuno indicar que, con motivo de una denuncia previa sobre la materia, efectuada por doña Claudia Villar Ahumada, esta Contraloría Regional, mediante oficio N° E17868, de 2020, concluyó, en lo esencial, que no se tuvieron a la vista antecedentes que permitan justificar la excesiva demora en que incurrió el municipio desde que se ordenó la paralización de las obras hasta que se iniciaron las gestiones para obtener las aprobaciones a los cambios que se debían incorporar a la iniciativa en comento.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD JURÍDICA

-4-

Agregó el citado oficio que, habiéndose contratado con la empresa Project Management Gestión y Servicios SPA los estudios pertinentes para efectuar un levantamiento y evaluación de lo ejecutado hasta ese momento, y ante el atraso en su ejecución, no se acompañaron antecedentes que dieran cuenta de la adopción de medidas tendientes al cumplimiento del acuerdo, por lo que tal omisión implica una infracción a los artículos 8° de la ley N° 18.575 y 7° de la ley N° 19.880, constándose, además, otras contravenciones a la ley N° 19.886. Por tal motivo, se instruyó a la entidad edilicia remitir todos los antecedentes necesarios para efectuar el análisis respectivo.

Posteriormente, ante el incumplimiento de lo instruido en el citado oficio N° E17868, esta Contraloría Regional, por oficio N° E79665, de 2021, concedió 15 días hábiles, contados desde su recepción, para remitir los antecedentes solicitados.

Finalmente, atendiendo los requerimientos anteriores, la Municipalidad de Catemu, a través de su oficio N° 242, de 2021, reiteró las dificultades que impidieron el normal desarrollo de la consultoría contratada luego de la paralización de las obras, entre ellos, la necesidad de contar con estudios complementarios, afirmando que, mientras no se concreten los mencionados estudios, no será posible dar término a la referida consultoría.

Con el mérito de lo informado, esta Sede Regional determinó nuevamente, en el oficio N° E98277, de 2021, que no se ha acompañado documentación que justifique el tiempo transcurrido desde la paralización de los trabajos, por lo que nuevamente instruyó remitir tales antecedentes, a lo que la Municipalidad de Catemu dio cumplimiento mediante oficio N° 567, de 2021.

2. Sobre dificultades prácticas en la ejecución del contrato.

En este ámbito, el parlamentario requirente señala que existen diversas dificultades prácticas asociadas a la ejecución de las obras del rubro, a saber, se advierte el emplazamiento de un colector en terrenos particulares, sin que se hubieren constituido las respectivas servidumbres; la existencia de algunas uniones domiciliarias que se encontrarían bajo cota; y la coincidencia espacial entre la postación eléctrica y el trazado de la infraestructura proyectada.

Debido a lo anterior, cuestiona la experiencia técnica que el contratista hubiere tenido en obras similares, toda vez que, en su concepto, su accionar denota un desconocimiento de la normativa vigente para el desarrollo de este tipo de prestaciones, situación que debió tener en consideración el municipio al momento de evaluar y adjudicar la propuesta.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD JURÍDICA

-5-

Al respecto, la entidad edilicia expresa que, a causa de las dificultades señaladas por el recurrente, se emitió el aludido decreto exento N° 5.600, de 2017, autorizando la paralización de las obras, con el objeto de subsanar tales situaciones.

Agrega que las afirmaciones del entonces Diputado Schilling Rodríguez resultarían contradictorias, ya que, tratándose de un contrato a suma alzada la circunstancia de que el oferente no haya aportado los estudios suficientes para prever el tipo de dificultades que se presentaron, no era relevante. Lo anterior, en atención a que el pago de obras extraordinarias solo procede frente a un cambio de proyecto, situación que en sí misma no pudo ser prevista por el contratista al momento de presentar su oferta.

Sobre el particular, es pertinente destacar que, del análisis de las bases concursales, principalmente de su N° 5.2, que regula los “Componentes y Factores de Evaluación”, consta que la entidad licitante no determinó que la experiencia del proponente fuera uno de los criterios de evaluación considerados para la adjudicación del concurso.

Al respecto, cabe recordar que el inciso primero del artículo 6° de la ley N° 19.886, dispone, en lo que importa, que las bases de licitación deberán establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros.

Igualmente, ese texto legal, en el inciso tercero del artículo 10, señala que los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción, de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas y técnicas que los regulen.

Por su parte, el inciso primero del artículo 37 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda -reglamento de la mencionada ley N° 19.886-, establece que el organismo licitante deberá evaluar los antecedentes que constituyen la oferta de los proveedores y rechazará las ofertas que no cumplan con los requisitos mínimos establecidos en las bases.

En este contexto, es preciso puntualizar que corresponde a la autoridad administrativa elaborar las bases para las licitaciones que lleve a cabo, considerando los criterios de evaluación técnicos y económicos que estime pertinentes -por cierto, dentro del contexto normativo fijado por las disposiciones legales y reglamentarias mencionadas-, según las características de los bienes o servicios a licitar y a sus requerimientos específicos (aplica criterio contenido en el dictamen N° 6.858, de 2020, de la Contraloría General).

Debido a lo expuesto, no resulta procedente formular algún reproche al municipio respecto de la no inclusión de la experiencia como un criterio de evaluación, razón por la cual debe desestimarse la reclamación en este apartado.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD JURÍDICA

-6-

3. Sobre eventual infracción al principio de probidad administrativa.

Sobre el particular, el petionario denuncia una eventual infracción al principio de probidad administrativa, por vulneración a lo estipulado en el artículo 62, N° 8, de la ley N° 18.575, que preceptúa como una de las conductas que especialmente vulnera esta directriz, el “Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración”.

Al efecto, el ex Diputado respalda dicha imputación en el hecho que la entidad edilicia no habría sido eficiente en su actuar al no haber adoptado las medidas necesarias para comprobar adecuadamente la experiencia y capacidades que el contratista debía tener para ejecutar una obra como la del rubro. Sumado a lo anterior, el municipio también habría vulnerado los deberes de eficiencia y eficacia al no procurar el menor gasto de los recursos públicos, toda vez que la configuración de todas las dificultades prácticas previamente anotadas permitirían presumir fundadamente la ineficiencia de la contratación.

Por otro lado, el referido órgano comunal expone, en lo que interesa, que no han existido faltas a la probidad administrativa, ni un abandono del proyecto, toda vez que se encontraría ejecutado el 89,93% de la obra objeto de análisis.

Al respecto, es preciso indicar que al tenor de lo preceptuado en el artículo 62, N° 8, de la ley N° 18.575, una de las hipótesis de contravención especial al principio de probidad, se relaciona con la vulneración a los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad, con grave entorpecimiento del servicio, lo que podría configurarse en la especie, teniendo en consideración que se ha mantenido paralizada la ejecución de las obras desde el 4 de septiembre de 2017 a la fecha, es decir, por un período que resulta evidentemente excesivo.

Sumado a lo anterior, de los antecedentes recabados consta, tal como lo adelantó la Municipalidad requerida en su oficio ORD. N° 303-001, de 2021, que dicha entidad edilicia y el contratista de las obras firmaron el 18 de junio de 2021 la resciliación del contrato a suma alzada de la especie, fundándose tal resciliación, según su propio texto en que “las condiciones del terreno y obras ejecutadas dado el tiempo transcurrido no son las mismas para retomar el contrato, como tampoco contar con los recursos económicos, logísticos ni personal adecuado, además bajo de la condición de Pandemia; la imposibilidad de continuar prorrogando la Boleta de Garantía sin contar con un plazo definido”.

Por otra parte, según información proporcionada por el Departamento Jurídico de la Municipalidad de Catemu, se encuentra en tramitación, ante la SUBDERE, la aprobación del proyecto PMB



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD JURÍDICA

-7-

denominado “Obras de Apoyo para saneamiento Sanitario Sector El Arrayán”, código BIP 5702200701-C y se ha solicitado una modificación del presupuesto municipal, para la contratación de un profesional competente para el análisis normativo del proyecto en cuestión, cuya ejecución, como ya se ha señalado, se encuentra paralizada.

En este contexto, se puede inferir que la falta de estudios previos y la consecuente paralización de las obras podría implicar la existencia de conductas vulneratorias del referido principio de probidad, correspondiendo la calificación de la gravedad de las eventuales infracciones a la Administración activa, tal como lo señaló el dictamen N° 52.603, de 2009, de la Contraloría General.

Por lo tanto, atendido lo precedentemente expuesto, corresponde que la Municipalidad de Catemu instruya un sumario administrativo, con el objeto de hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos involucrados, al tenor de los hechos descritos en el presente instrumento, remitiendo copia del acto administrativo que lo disponga a la Unidad de Seguimiento de Fiscalía de la Contraloría General de la República, dentro del plazo de 15 días hábiles a contar de la recepción de este documento.

Saluda atentamente a Ud.,

DISTRIBUCIÓN:

- Sr. Prosecretario de la Cámara de Diputados (Irojas@congreso.cl).
- Unidad de Seguimiento de Fiscalía, Contraloría General de la República.
- Comité de Estudio de Presentaciones Parlamentarias, Contraloría General de la República.

Firmado electrónicamente por:		
Nombre	RICARDO BETANCOURT SOLAR	
Cargo	CONTRALOR REGIONAL	
Fecha firma	02/09/2022	
Código validación	nuDSqzjnO	
URL validación	https://www.contraloria.cl/validardocumentos	