



0021

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
ÁREA DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

REFS.: N°52.571/10
56.354/11
57.599/11

REMITE INFORME EN INVESTIGACIÓN
ESPECIAL N° 17 DE 2011, SOBRE
AUDITORÍA EFECTUADA AL PROYECTO
"ACTUALIZACIÓN PLAN REGULADOR DE
EL QUISCO".

VALPARAÍSO, 7015 01.AGO.2011

La Contralor Regional que suscribe ha dado su aprobación al Informe del epígrafe, cuya copia se remite a ese Cuerpo Colegiado, con el objeto de ser puesto en conocimiento de los Concejales de la comuna, dentro de la primera sesión programada, acorde con lo previsto en el artículo 55 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La circunstancia de poner en conocimiento del Concejo Municipal el referido Informe, deberá comunicarse a esta Contraloría Regional de Valparaíso en el plazo máximo de 10 días a contar de la fecha en que se concretó tal situación.

Saluda atentamente a Ud.,

A. Guaita A
ALEXANDRA GUAITA ANDREANI
Contralor Regional Valparaíso
ABOGADO
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL
CONCEJO MUNICIPALIDAD DE
EL QUISCO

UNIDAD DE F

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE VALPARAISO**

**Informe
Investigación Especial
“Actualización Plan Regulador
de El Quisco”**





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
ÁREA DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN

REFS: N°s 52.571/10
56.354/11
57.599/11

INFORME EN INVESTIGACIÓN ESPECIAL
N° 17 DE 2011, SOBRE AUDITORÍA
EFFECTUADA AL PROYECTO
"ACTUALIZACIÓN PLAN REGULADOR DE
EL QUISCO"

VALPARAÍSO, 01 JUL 2011

Se han dirigido a esta Contraloría Regional don Mario Pérez Barrera, don Iván Labra Moya y doña Raquel Salinas Bascur, en representación del Comité de Participación Ciudadana de la comuna de El Quisco, denunciando algunas situaciones que dieron origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

Antecedentes

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar las denuncias de los recurrentes, que se refieren, en síntesis, a diversas irregularidades cometidas por parte de la Municipalidad de El Quisco, durante el desarrollo del contrato suscrito para la ejecución del proyecto de la suma, por cuanto a su juicio, la unidad técnica no cumplió cabalmente sus labores de fiscalización del contrato "Actualización Plan Regulador de El Quisco" y dado que los atrasos en la entrega final del estudio han sido de exclusiva responsabilidad del contratista, no correspondía otorgar ampliaciones de plazo, refiriéndose a su vez, a una serie de situaciones relacionadas con las actuaciones de la alcaldesa de la comuna y la participación del concejo municipal y la ciudadanía en su desarrollo.

Cuestionan a su vez, la aprobación de la etapa III, toda vez que el consultor no entregó la totalidad de los productos exigidos en los requerimientos técnicos, entre ellos, los modelos virtuales en tres dimensiones, el estudio de riesgos ambientales que defina los posibles impactos de las intervenciones de los urbanizadores y la resolución de calificación ambiental favorable.

Metodología

El trabajo se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General, e incluyó la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimó necesarios.

A LA SEÑORA
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
PRESENTE
CBP/MOM



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
ÁREA DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



Resultados de la investigación.

Sobre el particular, procede anotar, en primer término, que mediante decreto alcaldicio N° 749, de 2007, de la Municipalidad de El Quisco, se adjudicó la ejecución del estudio denominado "Actualización del Plan Regulador de El Quisco" a la empresa consultora Urbe, Diseño y Gestión Urbana Ltda., por un valor total de \$ 61.150.000.- impuesto incluido y un plazo de 360 días corridos, cuyo contrato fue suscrito el 15 de junio de 2007.

Enseguida, a través del decreto alcaldicio N° 989, de 2008, se aprobó la rectificación del referido acuerdo, modificándose al efecto el plazo contemplado para el desarrollo de las distintas etapas de la consultoría a 650 días corridos, de los cuales 360 serían destinados al desarrollo del estudio y los 290 restantes a las revisiones, correcciones y aprobaciones de cada una de las instituciones involucradas.

A su turno es menester advertir que según se estableció en el oficio N° 5.213, de 2009, de esta Contraloría Regional, inicialmente los 360 días destinados a las distintas revisiones vencieron el 30 de marzo de 2009, constatándose en esa oportunidad un atraso de 84 días corridos desde esa fecha, por cuanto no se había acreditado que éste se fundara en causas ajenas al consultor, que de acuerdo con lo previsto en el punto 19, justificaran otorgar ampliaciones de plazo.

Puntualizado lo anterior, cabe hacer presente que según se pudo constatar, los plazos del estudio se desarrollaron de la siguiente manera:

ETAPAS		CONSULTOR		MUNICIPIO		CONSULTOR		PLAZO TOTAL DE LA ETAPA (días corridos)
N°	FECHA DE INICIO	PLAZO DE EJECUCIÓN DE LA ETAPA (días corridos)	FECHA ENTREGA DE LA ETAPA POR EL CONSULTOR	PLAZO REVISIÓN (días corridos)	FECHA ENTREGA OBSERVAC	PLAZO SUBSANAR OBSERVAC (días corridos)	FECHA DE APROB.	
1	15/6/07	116	9/10/07	27	5/11/07	45	20/12/07	188
2	20/12/07	125	23/4/08	36	29/5/08	-	29/5/08	161
3	29/5/08	158	3/11/08	154	6/4/09	32 (*)	23/10/09	512
4	No iniciada	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		399	-	217	-	77	-	861

(*) El consultor entregó el 8 de mayo de 2009, la etapa III corregida al municipio (Ingreso Folio 769, N° 2792), entidad que se demoró 168 días corridos en darla por aprobada.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
ÁREA DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



En síntesis, entre el inicio del contrato y la aprobación de la tercera etapa, última ejecutada, transcurrieron 861 días, de los cuales, 476 fueron utilizados por el consultor para la ejecución del estudio y los otros 385 por el municipio para revisar y aprobar cada una de las tres etapas ejecutadas.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en el punto 4.1, de las bases administrativas especiales -BAE-, referido a los requerimientos técnicos de licitación, las etapas del estudio se debían desarrollar en un tiempo máximo de 360 días corridos, reconociendo la variable de distorsión de los tiempos comprometidos por las indicaciones que recibiría el estudio durante las distintas fases de aprobación, lo que, además, fue precisado durante el proceso de aclaraciones, ya que en respuesta a la consulta N° 83, respecto del alcance de los 360 días exigidos, se estableció que dicho plazo correspondía al tiempo neto destinado por la consultora para su desarrollo.

Siendo así, es menester tener en cuenta, que de acuerdo al cronograma presentado en su oferta por la consultora adjudicada, en total se contemplaron 650 días corridos para la ejecución del estudio, de los cuales 360 se debían destinar al desarrollo de cada una de las etapas y los 290 restantes a las revisiones, observaciones y aprobaciones de parte de las instituciones involucradas, incorporando incluso la publicación en el Diario Oficial del nuevo Plan Regulador Comunal, por lo que, dado que de acuerdo a lo establecido en el punto 6 de las bases administrativas generales -BAG-, el plazo del estudio se debía contabilizar desde la firma del contrato, vale decir, el 15 de junio de 2007, éste venció el 26 de marzo de 2009.

No obstante lo señalado, se estima importante considerar que según lo dispuesto en el punto 16 de las BAG, el plazo efectivo de ejecución de la etapa del estudio será el destinado por el consultor para su ejecución, el que debe comprender el tiempo utilizado para la solución de las observaciones requeridas por la comisión o instituciones encargadas de la aprobación de la etapa del estudio.

A su turno, de acuerdo a lo previsto en el punto 19 del mismo texto regulatorio, no se aceptarán ampliaciones de plazo, a menos que ellas se funden en causas ajenas al consultor y cuenten con la previa aceptación de la inspección de la unidad técnica y del mandante.

En mérito de lo expuesto, resulta necesario manifestar que, tomando en consideración que los periodos de que dispuso la municipalidad para revisar, formular observaciones y aprobar cada una de las etapas, no son imputables al consultor, los 360 días netos convenidos para la ejecución del estudio, vencieron el 11 de agosto de 2008, lo que implica que a partir de esa fecha, hasta el término de la etapa III, última ejecutada, el consultor hizo uso de 116 días adicionales a los inicialmente contratados, sin que se advierta que se hayan formalizado las correspondientes ampliaciones de plazo, acorde a lo establecido en el citado punto 19 de las BAG.

En ese mismo orden, procede hacer presente que a través del oficio N° 2.670, de 2009, el Gobierno Regional de Valparaíso advierte



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
ÁREA DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



publicidad de los actos del municipio, según lo indicado precedentemente, debiendo adoptar las medidas necesarias para evitar que la situación denunciada se repita.

Conclusiones

La Municipalidad de El Quisco deberá disponer la sustanciación de un sumario administrativo a fin de determinar la responsabilidad de los funcionarios municipales involucrados en los hechos descritos, específicamente en relación con la aprobación de la etapa III, la condonación de las multas y la disposición del cierre administrativo del contrato al margen de lo previsto en las bases administrativas de la propuesta.

Lo anterior, sin perjuicio de adoptar las medidas que procedan a fin de regularizar el término anticipado del contrato, en los términos establecidos en el citado texto reglamentario.

Transcribese a los recurrentes.

Saluda atentamente a Ud.,

MARTA JOHNSON OPORTUS
Jefe de Control Externo
CONTRALORIA REGIONAL VALPARAISO
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA





www.contraloria.cl





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
ÁREA DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



- No se incorporó la modelación en tres dimensiones de la norma llevada al extremo para analizar sus resultantes, contemplada en el punto 3.3.3.3.

En consecuencia, es dable manifestar que no obstante que el consultor no entregó la totalidad de los antecedentes exigidos en los requerimientos técnicos, la unidad técnica, a través del oficio N° 53, de 23 de octubre de 2009, aprobó la etapa III en referencia.

Asimismo, se estima importante advertir, que en lo que se refiere a la omisión de la resolución de calificación ambiental, si bien efectivamente se contempló su entrega como un producto de la etapa en comento, el proceso de evaluación ambiental fue considerado expresamente en la etapa IV, "Declaración de Impacto Ambiental", estimándose, por lo tanto, que dicha exigencia no resultaba procedente.

Otros aspectos de la Fiscalización

Se solicita a su vez, se informe respecto de los decretos alcaldicios N°s 1.038 y 1.039, ambos de 2009, de la Municipalidad de El Quisco, que autorizaron jornadas laborales especiales, respecto de los cuales cabe señalar que fueron dejados sin efecto mediante los decretos N°s 1.538 y 1.539, del mismo año.

Por otra parte, los recurrentes denuncian que la alcaldesa no informó al concejo municipal ni a la comunidad acerca del desarrollo del estudio de la especie, lo que les ha impedido ejercer las labores de fiscalización que la ley les ha asignado.

Sobre este punto, es menester anotar que acorde a lo expresado en el dictamen N° 4.916, de 2009, cuando el concejo municipal actúa como órgano fiscalizador, debe y necesita imperativamente contar con los antecedentes que le permitan el desarrollo eficaz de la fiscalización que le ha sido encomendada por el legislador, puesto que lo contrario, no solo significaría trasgredir los términos del artículo 13 de la ley N° 18.575, que consagra el principio general de transparencia en el ejercicio de la función pública, sino que, además, impedir la realización de este cometido.

Agrega el referido pronunciamiento, que el cumplimiento de la obligación que tiene el alcalde de informar a los concejales, sea individualmente, o de manera colectiva, se ejecuta entregando fotocopias de los antecedentes que le sean requeridos, teniendo en cuenta, en todo caso, lo previsto en el artículo 87 de la ley N° 18.695, en orden a que el derecho a ser informado por el alcalde o quien haga sus veces, comprende todo lo relacionado con la marcha y funcionamiento de la corporación, mientras ello no entorpezca la gestión municipal.

En consecuencia, atendidas las consideraciones expuestas, esta Contraloría cumple con manifestar que la Municipalidad de El Quisco deberá dar cumplimiento al principio de transparencia y el



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
ÁREA DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



anticipado al contrato, la primera de común acuerdo, conforme al procedimiento que indica y, la segunda, por las causales que detalla, por orden directa de la unidad técnica o a petición del mandante, la cual, además, considera el cobro de las boletas de garantía como sanción.

En otro orden, en lo referente a las multas, dicha regulación no contempla la condonación de multas por atraso en caso que éste se haya producido por causas no imputables al consultor, toda vez, que ante esa situación la misma normativa previó la posibilidad de autorizar ampliaciones de plazo, lo que no ocurrió en la especie.

En tal sentido, es dable concluir que el cierre administrativo dispuesto por la Municipalidad de El Quisco, aprobado por el citado decreto alcaldicio N° 2.143, no se ajustó a ninguna de las dos modalidades anteriormente mencionadas, circunstancia que implica una contravención a las bases concursales y por tanto, a uno de los principios básicos que rige toda licitación, cual es el de estricta sujeción a las bases, que implica que las cláusulas de las bases administrativas deben observarse de modo irrestricto y constituyen la fuente principal de los derechos y obligaciones tanto de la Administración como de los proponentes (aplica dictamen N° 75.983 de 2010).

En cuanto al cumplimiento de los requerimientos técnicos de la etapa III, cabe señalar que según lo dispuesto en el punto 4.2.3 de los requerimientos técnicos del contrato y el punto 4.1.3 de la propuesta técnica del consultor, faltaron los siguientes antecedentes:

1.- No se acompañó la tarea N° 6, "Factibilidad Energética Definitiva", contemplada en la propuesta técnica, consistente en el análisis definitivo respecto de la capacidad de la infraestructura energética en relación a la propuesta final del Plan regulador Comunal, según el detalle consignado en el anexo 6.4.

2.- Acerca de lo exigido en los requerimientos técnicos, se omitió presentar lo siguiente:

- Punto 4.2.3, relativo a la incorporación de tecnología de última generación, para el manejo de las bases de dato y desarrollo urbano y rural de la comuna (sistema SIG, abierto para poder nutrirlo constantemente con información).

- Punto 4.2.3.1, correspondiente al estudio de factibilidad de dotación de infraestructura energética, de transporte y otros de diversa índole, dentro de los cuales se consideran aquellos relativos a riesgos y áreas de protección.

- No se entregó al Consejo Económico y Social Comunal, CESCO, la versión preliminar para su revisión y comentarios, que una vez incorporados darán forma a la versión final, lo que implica el incumplimiento del punto 4.2.3.2, tarea N° 3, denominada "Redacción de la Ordenanza".



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
ÁREA DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN



en comento, atendido que el tiempo utilizado para las etapas II y III superó aquél contemplado en la contratación inicial, sin que se haya acreditado que las razones para tal atraso no son imputables al consultor. No obstante, recomienda acceder a la ampliación de plazo solicitada, para efectuar la etapa IV faltante, en la medida que ello se ajuste a lo previsto en las bases de la licitación.

Sin perjuicio de lo señalado, y en consideración a que la referida ampliación nunca se otorgó, en respuesta a una nueva solicitud de ampliación de parte de la unidad técnica, por oficio N° 1.306, de 2010, el citado Gobierno Regional observa que no cuenta con los antecedentes que acrediten que el contrato se haya modificado formalmente, por lo que a esa fecha el plazo inicialmente convenido, se encontraba vencido.

Enseguida, es menester anotar que por oficio N° 3.523, de 2010, el mandante rechaza en forma definitiva la ampliación de plazo solicitada, en atención al tiempo transcurrido sin que se regularizaran los aspectos relativos a esa materia y ordena cerrar administrativamente el contrato y efectuar la respectiva liquidación.

En mérito de lo anterior, la Municipalidad de El Quisco, el 15 de diciembre de 2010, dispone el cierre del contrato, mediante decreto alcaldicio N° 2.143, del mismo año, estableciéndose en su cláusula tercera, que no corresponde la aplicación de multas al consultor, en atención a que según se consignó en el oficio N° 34, de 2010, los atrasos se originaron en causas ajenas a su responsabilidad.

Sobre la materia, resulta útil destacar que de acuerdo a lo establecido en el punto 21 de las BAG, corresponderá resciliar el contrato cuando, de común acuerdo, la unidad técnica, previa conformidad del mandante y el consultor, decidan ponerle término y liquidarlo anticipadamente, para lo cual, la parte interesada deberá formular una presentación por escrito a la otra parte, y ésta aceptarlo, lo que será perfeccionado mediante la formalización del acuerdo respectivo.

Asimismo, según lo previsto en el punto 22 del referido texto regulatorio, el contrato quedará resuelto por disposición de la unidad técnica, por diversas causas, entre otras, si el consultor demostrara incapacidad técnica para ejecutar los trabajos del estudio o no ha dado cumplimiento a las bases de la licitación, haciendo presente a su vez, que en cualquiera de los eventos singularizados como causal de resolución anticipada, el consultor perderá, como sanción, tan pronto se ponga término anticipado al contrato, el monto de las garantías que proceda.

Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula décimo cuarta del convenio mandato suscrito entre el Gobierno Regional de Valparaíso y la Municipalidad de El Quisco, sin perjuicio de las facultades de que dispone el mandatario de acuerdo a la normativa que le es propia, el mandante podrá requerir a la unidad técnica, en forma fundada, que ponga término anticipado al contrato y/o proceda al cobro de las multas establecidas en él.

Como puede advertirse, en los antecedentes