



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

REF.: N° 98.754/2017
AT.: N° 133/2018

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL N° 56, DE 2018, SOBRE
IRREGULARIDADES EN LA
CONSTRUCCIÓN DE CONJUNTOS
HABITACIONALES DE VIVIENDAS
SOCIALES EN LA COMUNA DE CUNCO.

TEMUCO, 18 ABR. 2018

Se ha dirigido un recurrente, quien solicita la reserva de identidad, solicitando investigar las eventuales irregularidades en la construcción de viviendas sociales de los Comités Jardines del Sol, Vista Hermosa y Emprendedores, ejecutadas por la Empresa Ingeniería y Construcción San José Ltda., en la comuna de Cunco, obras cuya supervisión recae en el Servicio de Vivienda y Urbanización de La Araucanía, en adelante (SERVIU).

En términos genéricos el recurrente denuncia, que en la aludida faena no se habría instalado el letrero de obras, señalando además que no existió un control del material utilizado para el relleno de las plataformas de las viviendas, deficiencias que a juicio del recurrente denotan la falta de inspección por parte de los funcionarios designados para tal efecto.

En atención a lo expuesto, este Organismo Contralor, en uso de sus facultades, dio inicio a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

El equipo que practicó la presente investigación estuvo integrado por el señor Leonardo Muñoz Orellana en calidad de fiscalizador, y el señor Waldo Marchant Cea, como supervisor.

JUSTIFICACIÓN

Atendida la presentación recibida, se hace necesario investigar las presuntas deficiencias técnicas y la eventual falta de inspección del SERVIU y de la Municipalidad de Cunco en la construcción de las viviendas sociales de esa comuna, acogidas al decreto N° 49, de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que reglamenta el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, a fin de verificar la legalidad de los actos administrativos de los distintos servicios públicos involucrados.

AL SEÑOR
RAFAEL DÍAZ-VALDÉS TAGLE
CONTRALOR REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
PRESENTE



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

Asimismo, a través de esta investigación esta Contraloría General busca contribuir a la implementación y cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Agenda 2030, para la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y la prosperidad de toda la humanidad.

En tal sentido, esta revisión se enmarca en los ODS, N°s 10, Reducción de las Desigualdades y 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

ANTECEDENTES

La investigación realizada tuvo por finalidad investigar los hechos expuestos por el recurrente, quien solicita se investigue la falta del letrero de obra desde el inicio de la faena y la irregularidad de que la Municipalidad de Cunco desconozca la cantidad exacta y el origen del material utilizado por la empresa constructora para rellenar los terrenos en donde se emplazaron las viviendas construidas de los loteos comités Jardines del Sol, Vista Hermosa y Emprendedores, sin que tampoco el municipio disponga de antecedentes de la existencia de algún convenio entre el contratista y la autoridad edilicia respecto al lugar de extracción del señalado material.

A raíz de lo anterior, el denunciante señala que el desconocimiento de tales falencias por parte de los inspectores técnicos, permite inferir que la fiscalización ha sido nula pues las deficiencias -a su juicio- están a simple vista.

Luego, cabe precisar que, con carácter confidencial, por medio de los oficios N°s 1.071 y 1073, ambos de 23 de febrero de 2018, de esta Sede Regional, fue puesto en conocimiento del SERVIU y de la Municipalidad de Cunco, el Preinforme de Observaciones N° 56, de igual anualidad, con la finalidad que ambas entidades formularan los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, lo que se concretó mediante los oficios ordinarios N° 1.095 y 507, de 2018, respectivamente.

METODOLOGÍA

La investigación especial se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la citada ley N° 10.336, la metodología de auditoría de este Ente de Control, contenida en la resolución N° 20, de 2015, que Fija Normas que Regulan las Auditorías efectuadas por esta Contraloría General, y con los procedimientos de control aprobados mediante la resolución exenta N° 1.485, de 1996, ambas de esta Entidad Fiscalizadora, e incluyó la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimaron necesarios de acuerdo a las circunstancias.

Los antecedentes para la presente investigación fueron entregados por la Municipalidad de Cunco y el SERVIU de La Araucanía, cuyos documentos fueron puestos a disposición de esta Contraloría



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

Regional en sucesivos oficios y correos electrónicos, siendo el último de ellos recibidos el 25 de enero de 2018.

Es del caso indicar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la mencionada resolución N° 20, de 2015, conforme su nivel de complejidad el informe final calificará las observaciones como Altamente Complejas (AC) o Complejas (C), si de acuerdo a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias comprometidas, son consideradas de especial relevancia por la Contraloría General, y como Medianamente Complejas (MC) o Levemente Complejas (LC), aquellas que causen un menor impacto en tales criterios.

ANÁLISIS

Los Servicios de Vivienda y Urbanización fueron creados por el decreto ley N° 1.305, de 1975, que Reestructura y Regionaliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en adelante MINVU. El citado texto fusionó las Corporaciones de Servicios Habitacionales, de Mejoramiento Urbano, de la Vivienda y de Obras Urbanas, estableciendo un Servicio de Vivienda y Urbanización para cada región del país, a los cuales facultó, en su artículo 3°, para utilizar la sigla SERVIU.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1°, del decreto N° 355, de 1976, del citado ministerio, sobre Reglamento Orgánico de los aludidos servicios, estos son entes descentralizados del Estado, que se relacionan con el Presidente de la República a través del MINVU, dotados de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, distinto del Fisco, cuya función principal, acorde a lo previsto en el artículo 2° del citado decreto, es ejecutar las políticas de vivienda y urbanismo, y los planes y programas aprobados por la referida Secretaría de Estado, para lo cual estarán encargados, entre otras labores, de construir viviendas individuales, poblaciones, conjuntos habitacionales, barrios, obras de equipamiento comunitario, vías y obras de infraestructura, pudiendo celebrar todos los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus fines, tal como preceptúan los artículos 3° y 4° del referido texto reglamentario.

En ese contexto, consta que a través del decreto N° 49, de 2011, del MINVU (modificado por el decreto N° 105, de 2015), esa Cartera de Estado aprobó el reglamento del programa "Fondo Solidario de Elección de Vivienda", PSEV, cuyo objetivo aspira a entregar una solución habitacional definitiva preferentemente a las familias del primer quintil de vulnerabilidad.

Ahora bien, según lo dispuesto en el artículo 17 de dicho documento, y previa autorización del MINVU, la Secretaría Regional Ministerial del ramo podrá realizar, mediante resoluciones fundadas, llamados a concurso en condiciones especiales para asignar recursos que beneficiarán a personas con una necesidad habitacional urgente por causas debidamente calificadas, eximiéndoseles de uno o más requisitos contemplados en el programa, pudiendo además modificar las condiciones del mismo. De esta forma, los subsidios para construcción grupal de viviendas en nuevos terrenos para



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

grupos vulnerables permiten construir, en sectores urbanos o rurales, conjuntos habitacionales sin crédito hipotecario a familias organizadas en un comité.

Es así que a través de la resolución exenta N° 2.143, de 2016, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, llamó en condiciones especiales para el otorgamiento de subsidios del programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda, en la alternativa de postulación colectiva para proyectos de construcción en nuevos terrenos.

En tal sentido, los comités de viviendas Jardines del Sol, Vista Hermosa y Los Emprendedores, todos de la comuna de Cunco, compuesto por 159 familias cada uno, respectivamente, fueron seleccionados dentro del señalado programa a través de la resolución N° 3.650, de 2016, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, documento que especifica que los recursos del beneficio ascienden a un total de UF 121.915 para Jardines del Sol, UF 119.587 para Vista Hermosa y UF 122.456 para Los Emprendedores.

Por otra parte, los servicios de asistencia técnica, jurídica y social para los proyectos habitacionales financiados por el Fondo Solidario de Elección de Vivienda, son las unidades denominadas "entidades patrocinantes", las que actúan en virtud de la resolución exenta N° 1.875, de 2015, del MINVU, que fija Procedimiento para la Prestación de Servicios de Asistencia Técnica, Jurídica y Social, que para el caso en análisis correspondió a la "Asistencia Técnica y Social para Proyectos Habitacionales Las Araucarias Limitada", de acuerdo a lo registrado en los tres convenios de 30 de octubre de 2016, suscritos por cada señalado comité con esa entidad patrocinante.

RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

De conformidad con las indagaciones efectuadas, los antecedentes recopilados, la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y considerando la normativa pertinente, se determinaron los hechos que se exponen a continuación.

I. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

1. Frecuencia de las supervisiones de obras por profesionales del SERVIU.

Al respecto, corresponde aclarar que al contrario de lo señalado por el recurrente, la fiscalización técnica de las obras de viviendas sociales de los tres comités en cuestión, es de responsabilidad del SERVIU y no de la Municipalidad de Cunco, limitándose el actuar de dicha entidad edilicia a las labores de fiscalización que le faculta la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y su ordenanza, funciones tales como evaluar y entregar el permiso de loteo y edificación, velar por el cumplimiento de las normativas urbanísticas, acoger y fiscalizar asuntos ambientales, entre otros.

De este modo, se verificó que la inspección técnica fue ejercida por doña Jacqueline Saldías Insulza, por un periodo de 21 meses a partir de la total tramitación de ese acto administrativo, según se aprobó



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

en la resolución exenta N° 1.498, de 2017, del SERVIU, profesional contemplada con estadía permanente en la faena, verificándose además que doña Kristel Jaramillo Araneda, funcionaria de ese mismo servicio, fue designada como supervisora de asistencia técnica y/o fiscalizadora técnica de obras en los 3 loteos en cuestión, de acuerdo a lo aprobado en la orden de servicio N° 19, de 2017, de esa entidad.

Luego, consta que la resolución exenta N° 1.875, de 2015, del MINVU, fijó el procedimiento para la prestación de servicios de asistencia técnica, jurídica y social al programa de vivienda aprobado por el referido decreto N° 49, de 2011, y sus Modificaciones, señalando en su numeral 11, que el SERVIU establecerá el régimen de fiscalización que corresponda siguiendo los siguientes criterios:

Cuadro N° 1: Tipología de Proyectos Habitacionales Colectivos.

CANTIDAD DE VIVIENDAS	CONSTRUCCIÓN EN NUEVOS TERRENOS O MP	CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO	DENSIFICACIÓN PREDIAL	PEQUEÑOS CONDOMINIOS
1 a 30	B	C	C	C
31 a 70	B	C	C	C
71 a 120	A	B	B	B
121 y más	A	B	B	B

Fuente: resolución exenta N° 1.875, de 2015 del MINVU.

En este orden de consideraciones, el proyecto habitacional en su totalidad contempla la construcción de 477 viviendas, agrupadas individualmente en 159 casas para cada uno de los comités, siendo este encasillado en la tipología Construcciones en nuevos terrenos, asignándole la letra "A". En ese contexto, el oficio N° 154 de 2016, del MINVU, que entrega lineamientos acerca del Programa de Asistencia Técnica y Fiscalización Técnica de Obras para los FSEV, señala en su acápite II Fiscalización Técnica de Obras, que tratándose del programa FSEV, el supervisor deberá visitar las obras con un régimen de Fiscalización "A", que considera mínimo 3 visitas mensuales de supervisión.

Siendo así, revisados los libros de obra y las cartillas de control elaboradas por la inspección y supervisión, se pudo constatar que la profesional supervisora, cumplió con las visitas mensuales que le exige su designación, quedando constancia de ello en el mencionado instrumento, por lo que no se advierte una irregularidad en lo referente a la cantidad de fiscalizaciones que ejerció SERVIU a través de su funcionaria, por lo que no hay observaciones que señalar al respecto.

2. Falta de supervisión.

En cuanto a las observaciones consignadas en el siguiente acápite II, examen de la materia investigada y examen de cuentas, relacionadas con la disposición final de escombros y material inerte en excavación de recinto municipal y por consiguiente el pago de partidas que no se



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

ejecutaron o se desarrollaron contraviniendo alguna normativa que regula esta actividad, se pudo colegir que la fiscalización no está en su totalidad en armonía con lo dispuesto en los numerales 57 al 60 de la citada resolución exenta N° 1.485, de 1996, en los cuales se establece la importancia y fundamentos de una adecuada supervisión; por cuanto no existió un control al origen del material usado de relleno ni al destino final de los escombros, situación que se agrava al no tener certeza la Municipalidad de Cunco y la inspección del SERVIU de las cantidades exactas de áridos extraídos en cada uno de los terrenos usados como empréstitos.

Es menester indicar que la situación que se objeta, dice relación con la falta de controles al origen del material usado de relleno y el destino final del trasladado al botadero, condiciones que resultan distintas de la cantidad de visitas efectivas realizadas a la obra por parte de la inspectora y supervisora SERVIU, las que quedaron debidamente anotadas en el libro de obra y en las cartillas de control implementadas por dichas profesionales.

En su respuesta, el SERVIU señala latamente que el control de origen de los materiales utilizados en obra, no está dentro de las funciones de la inspección técnica de obras y/o supervisión de dicho servicio, además indica que tal facultad no se encuentra contenida en la normativa vigente y tampoco en el proyecto técnico aprobado. Luego, añade que en el caso del material de relleno expuesto en la denuncia, para efectos de supervisión del SERVIU, al ser suministrado por la Municipalidad de Cunco este pasa a ser un proveedor más de la empresa constructora San José Ltda.

Al respecto, cabe hacer presente que el Manual de Inspección Técnica de Obras (MITO), aprobado por decreto N° 85, de 2007, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señala en su numeral 6.3.1, que el programa de ensayos de laboratorio que se exige, consiste en definir conjuntamente con el contratista una lista de ensayos a determinados materiales, conforme a su naturaleza, característica y procedencia.

Asimismo, precisa el aludido acápite que los ensayos se deducirán de la lista de materiales en razón de la confiabilidad de los mismos, donde aquellos de reconocida calidad o sello no requieren ser sometidos a ensayo, no así los hormigones, asfaltos y ensayos de suelo, que necesariamente contarán con dicho procedimiento de verificación y examen, lo que no aconteció en la especie para el material utilizado en la conformación de la plataforma de la obra en cuestión, pues si bien se acreditó la calidad del volumen, este se extrajo del predio facilitado por la Municipalidad de Cunco, sin que la inspección técnica validara su origen. En esos términos, procede mantener la observación.

II. EXAMEN DE LA MATERIA INVESTIGADA Y EXAMEN DE CUENTAS

1. Sobre la instalación y el pago del letrero de obras.

En relación al hecho denunciado, es necesario reiterar que el proyecto consta de 3 conjuntos habitacionales pertenecientes a los comités de vivienda Jardines del Sol, Vista Hermosa y Los



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

Emprendedores, todos emplazados en la comuna de Cunco. Ahora bien, en relación a lo alegado sobre la falta del letrado de obras, personal de esta Entidad de Control se constituyó en el lugar de las faenas ejecutadas, durante 3 visitas en el mes de enero de 2018, constatando que en cada uno de los conjuntos estaba presente el citado elemento de información, tal como se ilustra en las imágenes N^{os} 1, 2 y 3 expuestas en el anexo N^o 1 del presente informe.

Sin perjuicio de lo anterior, para efectos de establecer la fecha efectiva de su instalación, se procedió a revisar los estados de pago cursados a la fecha, verificando que la partida A.2.1, asociada al letrado de los comités, fue financiada de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N^o 2: Detalle de instancia de pago de la partida A.2.1. Letrado de Obra.

LETRERO DEL COMITÉ	SOLVENTADO EN ESTADO DE PAGO N ^o	FECHA
Los Emprendedores	2	01/10/2017
Jardines del Sol	3	21/10/2017
Vista Hermosa	4	25/11/2017

Fuente: antecedentes aportados por SERVIU cartillas de control de partidas y estados de pago N^{os} 2, 3 y 4 de la obra.

Tales desembolsos, se fundan además en los registros anotados en las Cartillas de Control de Partida respectiva, aprobadas por la inspección técnica de obras, en conformidad a lo establecido en la letra o), de la cláusula décimo octava del contrato suscrito por los representantes de cada comité, la Entidad Patrocinante y la Empresa que ejecuta las obras.

Igualmente, revisados los libros de obras de cada conjunto habitacional, se estableció que mediante distintos folios, la inspectora doña Jacqueline Saldías Insulza registró durante los primeros meses de ejecución de las faenas, el lugar en donde se emplazarían los letrados, áreas que son las mismas en las que se encuentran actualmente dichos rótulos.

En esos términos y a la vista de la documentación tenida a la vista, no se advierten reproches que formular por la eventual falta de los letrados de obra, pues de la visita en terreno y de la revisión de los antecedentes del contrato y de la inspección, se advierte la presencia de tales elementos desde el inicio del contrato de construcción. Lo anterior, sin perjuicio de los eventuales daños que pudiesen haber sufrido tales estructuras en los periodos en que se suscitaban condiciones climáticas adversas, lo que no consta en la especie, instancias en que la inspección debe exigir su pronta reposición.

2. Omisión de aprobación formal de convenio de cooperación entre la Municipalidad de Cunco y empresa constructora.

Al respecto, corresponde indicar en primer orden, que el artículo 41, N^o 3, del decreto ley N^o 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, dispone que las municipalidades están facultadas para cobrar, entre otros servicios, concesiones o permisos, por la extracción de arena, ripio u otros



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

materiales, de bienes nacionales de uso público, o desde pozos lastreros ubicados en inmuebles de propiedad particular.

Luego, es menester señalar que el artículo 8º, inciso segundo, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece que "(...) a fin de atender las necesidades de la comunidad local, las municipalidades podrán celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas".

Siendo así, se constató que la Municipalidad de Cunco suscribió un convenio de colaboración con la empresa Ingeniería y Construcciones San José Ltda., que construye las viviendas para los comités en cuestión, en el que se acordó que el municipio eximía a dicha firma del pago de los derechos por extracción de 12.300 m³ de material pétreo desde un terreno particular arrendado para este fin, emplazado en el camino de la faja 2000 de esa comuna, para ser utilizado en la conformación de la plataforma del proyecto habitacional ya señalado, avaluando el valor de los derechos municipales respectivos en \$ 8.474.700, debiendo ese contratista facilitar a cambio de los citados gravámenes, la maquinaria especializada para ejecutar una sala de baños emplazados dentro de un terreno agrícola, ver anexo N° 1, fotografía N° 4, donde los alumnos realizan trabajos con fines educativos y que pertenece al Liceo Arturo Valenzuela de la localidad de los Laureles de esa comuna.

Pues bien, la municipalidad no aprobó el señalado convenio a través de un acto administrativo, por cuanto se evidenció la existencia del decreto exento N° 1.527, de 2016, que aprobaba ese acuerdo, sin las suscripciones del Alcalde y Secretario Municipal, ver anexo N° 2, omisiones que importan una vulneración a lo establecido en el artículo 12, de la enunciada ley N° 18.695, que señala en lo que interesa, que los decretos alcaldicios serán resoluciones que versen sobre casos particulares como el asunto de que se trata.

Igualmente, infringe lo dispuesto en el artículo 5º, de la ley N° 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de La Administración del Estado, que en lo que interesa, establece que el procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen, se expresarán por escrito o por medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia. Además, el accionar del municipio transgrede los principios de control, coordinación, eficiencia y eficacia, contemplados en los artículos 3º y 5, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Cabe señalar, que a través del decreto exento N° 1.528, de 2016, la Municipalidad de Cunco sí aprobó la eximición del contratista al pago de los derechos municipales por \$ 8.474.400, mas no el convenio en cuestión, verificándose que posteriormente el contratista procedió a ejecutar los trabajos convenidos, consistentes en una edificación de 18 m² aproximadamente, sobre un radier y fundaciones de hormigón, con estructura de tabiquería y techumbre de madera, con cubierta de zinc, canaletas y bajadas de aguas lluvias, incluyendo las instalaciones de agua, alcantarillado y eléctricas, con



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

sus medidores, todo ello según se ilustra en las fotografías N°s.5 y 6 del anexo N° 1.

Al respecto, la Municipalidad de Cunco señala en su réplica, que el citado convenio fue elaborado por el anterior asesor jurídico de esa entidad, quien no finalizó el procedimiento administrativo respectivo, instruyéndose al actual abogado municipal la regularización de las obligaciones pendientes con la empresa contratista y la subsanación de los procedimientos respectivos, comprometiéndose a remitir a esta Contraloría Regional durante el mes de abril de 2018, los actos que den por solucionadas las situaciones objetadas sobre este asunto y los alcances a favor o en contra de la señalada constructora.

Luego, añade que en atención a determinar el alcance real del material pétreo extraído, resultó necesario un estudio planimétrico del lugar en que operó el empréstito en cuestión cuyos derechos fueron compensados con la construcción de servicios higiénicos en el terreno del Liceo Arturo Valenzuela, los que se encuentran en su etapa final.

Sobre la materia, es del caso señalar que los argumentos expuestos solo confirman la objeción formulada, procediendo mantener la observación a fin de verificar el efectivo cumplimiento de las medidas correctivas comprometidas por la entidad.

3. Construcción sin permiso de edificación ni recepción municipal.

En armonía a lo anterior, se evidenció que el recinto sanitario ejecutado por el contratista, no posee permiso de edificación ni recepción municipal, así como tampoco los antecedentes mínimos de respaldo del proyecto, documentación que no ha sido solicitada por la Dirección de Obras Municipales de Cunco infringiendo de este modo lo dispuesto en el artículo 5.1.1 y 5.2.5, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, aprobada por el decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, concernientes a la obligación de tramitar el citado permiso ante la citada dirección para construir, reconstruir, reparar, alterar, ampliar o demoler un edificio, o ejecutar obras menores, y solicitar su recepción definitiva una vez terminadas las faenas, respectivamente, lo que como ya se indicó, no aconteció en ninguno de los dos casos en la especie.

Ratifica lo anterior, el certificado N° 89, de 2018, emitido por la Directora de Obras Municipales de Cunco, doña Clara Alarcón Alarcón, quien confirma la falta del citado permiso, agregando que se regularizará a la brevedad.

Igualmente, al no existir el debido control por parte de la Dirección de Obras Municipales de Cunco, se vulneró el artículo 5.2.1 de la singularizada ordenanza, que establece que corresponde a esa dirección fiscalizar toda construcción que se ejecute dentro del territorio de su jurisdicción y comprobar el destino que se dé a los edificios, situación que tampoco se ha llevado a efecto.



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

En su respuesta, la Municipalidad de Cunco manifiesta que con fecha 2 de abril de 2018, se otorgó por la Dirección de Obras Municipales el permiso de construcción de la obra denominada servicios higiénicos, agregando que la recepción definitiva se realizará una vez que la empresa constructora termine los trabajos, los que se encuentran en su etapa final, acción que será informada a esta Entidad Superior de Control.

En atención a las medidas anunciadas, procede mantener la observación a fin de corroborar la efectiva recepción conforme de la edificación en cuestión.

4. Extracción de material sin control de la Municipalidad de Cunco.

La Municipalidad de Cunco no realizó la oportuna fiscalización de las faenas de extracción señaladas, constatando que no hubo control de la cantidad exacta de áridos extraídos efectivamente, que hubiese permitido establecer el debido cumplimiento del convenio que autorizaba hasta 12.300 m³, por cuanto solo se tiene lo declarado por la empresa constructora en su plan de manejo ingresado a través del oficio Ord. N° 262/16, de 26 de junio de 2016 por el contratista al municipio, sin que este volumen haya sido corroborado por esa entidad edilicia, omisión que impide aseverar que los derechos municipales compensados por la construcción de los servicios sanitarios del liceo, se ajustaron al valor acordado.

De este modo, la omisión del municipio incumple la esencia del artículo 5°, letras e) y h), de la referida ley N° 18.695, sobre la atribución de las entidades edilicias de establecer derechos por los servicios que presten, y, aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, respectivamente.

Además, contraviene el objetivo consignado en el artículo 8°, inciso segundo, del mismo cuerpo legal, que señala que "(...) a fin de atender las necesidades de la comunidad local, las municipalidades podrán celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas", acciones que si bien se llevaron a cabo, éstas se desarrollaron sin que exista un registro de la cuantía extraída, vulnerando igualmente lo preceptuado en el artículo 5° de la mencionada ley N° 18.575, que dispone que las autoridades y funcionarios deben velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública, lo cual no ha sucedido en la especie.

Con respecto a este punto, la Municipalidad de Cunco expone que su Dirección de Obras Municipales, solo a partir de este año cuenta con un equipo de fiscalización, por lo que las inspecciones efectuadas por esa unidad en el periodo anterior fueron selectivas. Sin embargo, reitera que tal como se indicó anteriormente, se instruyó a la misma dirección, a fin de que efectuara un estudio completo y acabado de la cantidad de material pétreo extraído y se efectuó un levantamiento planimétrico que establezca



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

la cantidad real de material extraído en el inmueble municipal, los que deberán verse reflejados en el convenio de colaboración suscrito con la constructora.

Sobre el particular, los argumentos expuestos solo confirman la objeción formulada, por lo que procede mantenerla a fin de acreditar las medidas comprometidas por el municipio, teniendo en consideración que, de existir el pago de derechos municipales pendientes por cobrar, estos deberán ser aplicados por la entidad edilicia a la empresa contratista en cuestión.

5. Extracción no autorizada de material pétreo en terreno municipal.

Se constató que la empresa de las obras en cuestión, Ingeniería y Construcción San José Ltda., extrajo material desde un terreno municipal para emplearlo en la conformación de las plataformas de las viviendas sociales de los comités en examen, sin que haya desembolsado el pago de los derechos municipales correspondientes por tal acción, pues lo autorizado por el municipio para ese terreno en su calidad de propietaria de la heredad colindante, a través del convenio suscrito entre las partes el 23 de agosto de 2016, contemplaba la utilización por parte del contratista de un área de 90.000 m² aproximadamente (300 por 300 metros lineales) para situar la instalación de faenas, considerando retirar únicamente el escarpe superficial y efectuar los movimientos de tierra necesarios para dejar la propiedad en perfecto estado, mas no se dispuso ejecutar cortes del terreno para utilizarlos en el loteo en cuestión.

A mayor abundamiento, la Municipalidad de Cunco tampoco fiscalizó ni controló el material extraído, deficiencia que además de vulnerar la totalidad de la normativa señalada en la objeción del numeral 4 precedente, incumple también el artículo 5°, letra c), de la anotada ley N° 18.695, sobre la atribución de los municipios de administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna.

Así, la omisión del pago por parte del contratista y la falta de fiscalización por la Municipalidad de Cunco, impide establecer el monto exacto de m³ extraídos y, consecuentemente, no se tiene el monto de los derechos municipales que debería ingresar la empresa, incumplándose el artículo 41, numeral 3, del enunciado decreto ley N° 3.063, de 1979, que dispone que las municipalidades están facultadas para cobrar, entre otros servicios, concesiones o permisos, por la extracción de arena, ripio u otros materiales, de bienes nacionales de uso público, lo que se encuentra en armonía con el criterio contenido en el dictamen N° 28.016, de 2015, de este Órgano de Control, lo que también importa un eventual daño al patrimonio público.

Sin perjuicio de lo anterior, se constató que la Municipalidad de Cunco realizó gestiones con el fin de poder determinar el volumen de material extraído desde el recinto facilitado a la empresa, lo que consta en los oficios N°s 7 y 842, ambos de 2017, dirigidos al Director del SERVIU y respondidos por esa Dirección, mediante el oficio N° 2.828 del mismo año, en el que se envía una serie de tablas con los presupuestos de obras de habilitación del terreno donde se emplaza actualmente el proyecto, sin que a la data del presente



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

informe el municipio haya determinado el cálculo del material retirado por la empresa.

En su réplica, la Municipalidad de Cunco señala que como consecuencia de lo expuesto en el numeral anterior, la DOM se encuentra efectuando también el levantamiento del material efectivamente extraído en el inmueble municipal entregado en préstamo, y efectuado lo anterior, se realizará el cálculo de los derechos municipales adeudados, tarea que se desarrollará durante la primera mitad del mes de abril en atención a que el trabajo requiere de tiempos mayores.

Al respecto, en virtud del estado pendiente de las medidas anunciadas por el municipio, procede mantener la objeción formulada.

6. Reposición deficiente del terreno municipal.

De las indagaciones realizadas por personal de esta Entidad de Control, se advirtió que la empresa utilizó el mismo terreno colindante a la obra, de propiedad municipal, como botadero de los escombros de la faena, efectuando además un emparejamiento superficial desprovisto de la compactación mínima para restituírle las características de densidad que tenía originalmente la heredad, afectando la calidad del suelo existente por cuanto se erosionó la capa superior y deformó el área en cuestión según se ilustra en la fotografía N° 6 del anexo N° 1, incumpliendo en consecuencia la cláusula cuarta del convenio de cooperación, de 23 de agosto de 2016, suscrito entre la Municipalidad de Cunco y la empresa Ingeniería y Construcciones San José Ltda., que establecía "... dejar la superficie intervenida en perfecto estado", situación que no ha sido detectada por la Municipalidad de Cunco, sin requerir alguna medida de mitigación al respecto y que en futuros proyectos habitacionales podría importar un aumento del presupuesto fiscal por el necesario mejoramiento de tierras que tendría que ejecutarse en caso de construir viviendas sociales.

Lo anterior cobra relevancia, en virtud que la obra en cuestión considera el pago del ítem F.EX.5, Transporte a Botadero, de las partidas "Obras de habilitación agregadas por la empresa", que contempla un volumen equivalente a 24.300,77 m³, con un valor establecido en el presupuesto de 0,126 UF por cada m³ de escombros y material inerte procedente de la obra -ascendiendo a un total de 3.061,8 UF-, que debía ser trasladado y dispuesto en un recinto autorizado para tal finalidad, lo que no aconteció en la especie dado que se terminó depositando a un costado de la misma faena, en el terreno de propiedad municipal.

Cabe agregar, que la situación objetada, tampoco ha sido advertida por la inspección técnica de la obra, vulnerando de este modo lo establecido en el artículo 56, del párrafo IV, del mencionado decreto N° 105 de 2015, el que señala en lo que interesa, que la fiscalización técnica corresponderá a la supervisión de la ejecución de las obras conforme a los proyectos aprobados y las normas vigentes que debe realizar el SERVIU



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

directamente por medio de sus profesionales o con el apoyo de personas naturales o jurídicas contratadas para esta labor.

Asimismo, transgrede lo señalado en el artículo 4° de la ya descrita resolución exenta N° 1.875, de 2015, que establece que desde el momento en que se firma el acta de entrega del terreno, todo proyecto de construcción deberá contar con una fiscalización técnica de obras, la que será responsable de verificar que éstas se ejecuten conforme al proyecto aprobado por el SERVIU, al permiso de edificación otorgado por la DOM y a la normativa legal, reglamentaria y técnica vigente.

Al respecto, el SERVIU manifiesta en su respuesta que importa diferenciar que la autorización de la ocupación del botadero que otorgó la Municipalidad de Cunco, es solamente referente al Ítem "F" Obras de habilitación de terreno, transporte a botadero, que tiene relación con el material sobrante del movimiento de tierra y no con los escombros o material de desecho de la obra.

En ese mismo sentido, aclara que los residuos de la construcción propiamente tal, obedecen al Ítem "A.2." Obras Complementarias, A.2.3 "Retiro de Escombros", que es una partida independiente al manejo del material sobrante del movimiento de tierra que fue autorizado por el municipio. Este último ítem, informa el SERVIU que está siendo depositado en vertederos de la empresa ECO Escombros Ltda., cuya empresa cuenta con la respectiva resolución sanitaria N° A-20000865/2013, aprobada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de La Araucanía.

Del mismo modo, el servicio aclara que la ITO y por consiguiente el supervisor técnico, verifican que las instalaciones de faena y los botaderos sean en terrenos autorizados para dicha finalidad y de esta forma no se utilice propiedad privada sin los permisos correspondientes. Agrega esa entidad, que las especificaciones técnicas del proyecto de movimiento de tierra y habilitación del terreno, en el Ítem 1.8. indican que el contratista deberá limpiar el área de trabajo eliminando todo material que interfiera en la correcta ejecución de la obra, lo que se llevará a botadero autorizado, pero en ningún caso se instruye en el proyecto aprobado, que la inspección técnica deba fiscalizar el vaciado del material en dicho botadero.

Por su parte, la Municipalidad de Cunco, señala que previo a la recepción de las viviendas, lo que quedará reflejado en el convenio que se otorgue para subsanar las observaciones planteadas, se exigirá el cumplimiento de la cláusula cuarta del convenio de cooperación, de 23 de agosto de 2016, suscrito entre esa Entidad edilicia y la empresa Ingeniería y Construcciones San José Ltda., que establecía "(...)... dejar la superficie intervenida en perfecto estado".

Al respecto, es preciso consignar que esta Contraloría Regional constató en su oportunidad, que el material sobrante de la obra consistía en su mayoría en la capa vegetal retirada del escarpe del área de trabajo, la que se depositó en la excavación irregular dispuesta en el terreno



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

municipal, junto con otros materiales tales como restos de hormigón, sin que el recinto contara con la autorización sanitaria correspondiente, aspecto que la inspección técnica no advirtió en la especie.

En cuanto a lo argumentado por el municipio, lo explicado ratifica lo objetado, por lo que, en consideración a las réplicas expuestas, procede en consecuencia mantener la observación formulada.

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, respecto de las situaciones planteadas en el Preinforme de Observaciones N° 56, de 2018, de esta Contraloría Regional, se concluye lo siguiente:

En cuanto a las materias alegadas por el recurrente, acápite I, aspectos de control interno, numeral 1, frecuencia de las supervisiones de obras por profesionales del SERVIU; y II, examen de la materia investigada y examen de cuentas, numeral 1, sobre la instalación y el pago del letrero de obras, no se advierten reproches que formular de la fiscalización efectuada, por lo que procede descartar lo alegado por el interesado.

Referente al acápite II, examen de la materia investigada y examen de cuentas, numerales 2, omisión de aprobación formal de convenio de cooperación entre la Municipalidad de Cunco y empresa constructora, 3, construcción sin permiso de edificación ni recepción municipal; 4, extracción de material sin control de la Municipalidad de Cunco, y 5, extracción no autorizada de material pétreo en terreno municipal, la Entidad Comunal deberá remitir a esta Contraloría Regional el resultado de las medidas comprometidas que permitirán regularizar las omisiones en que ha incurrido ese municipio, acompañando toda la documentación que sustente lo anterior, en un plazo de 60 días hábiles, contado desde la recepción del presente informe, sin perjuicio de considerar que en caso de resultar en que existan tributos pendientes por cobrar luego del levantamiento del volumen de material extraído, procede que ese municipio acredite los ingresos pertinentes, caso contrario evaluará iniciar el respectivo reparo de conformidad a los artículos 95 y siguientes de la ley N° 10.336. (C)

Por su parte, en relación con aquellas objeciones que se mantienen, se deberán adoptar medidas con el objeto de dar estricto cumplimiento a las normas legales y reglamentarias que las rigen, entre las cuales se estima necesario considerar, a lo menos, las siguientes:

En relación a lo establecido en los acápite I, aspectos de control interno, numeral 2, falta de supervisión; II, examen de la materia investigada y examen de cuentas, numeral 6, reposición deficiente del terreno municipal, el SERVIU deberá, en lo sucesivo, adoptar las medidas pertinentes a fin de resguardar que las inspecciones y supervisiones que se hagan



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

a los proyectos desarrollados bajo su responsabilidad, adviertan de forma oportuna las irregularidades que se pudieran suscitar en el transcurso de la obra, evitando limitar su actuar solo a exigir los ensayos de materiales, sin requerir la documentación de respaldo donde conste la procedencia de estos mismos, y por otra parte que cuenten con los permisos que la normativa exige, acciones que permitirán ajustarse a lo prescrito en los citados numerales 57 a 60 de la referida resolución exenta N° 1.485, de 1.996, y asegurar el buen uso de los recursos fiscales. (C)

1. Referente al acápite II, examen de la materia investigada y examen de cuentas, numerales 2, omisión de aprobación formal de convenio de cooperación entre la Municipalidad de Cunco y empresa constructora, 3, construcción sin permiso de edificación ni recepción municipal, 4, extracción de material sin control de la Municipalidad de Cunco, y 5, extracción no autorizada de material pétreo en terreno municipal, la Entidad Comunal deberá arbitrar las medidas necesarias para que situaciones como las descritas no se repitan. (C)

Finalmente, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en el anexo, en el plazo indicado en cada caso, contado desde la recepción del presente documento, señalando las medidas adoptadas, y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Remítase copia del presente informe al Director y al Contralor Interno, ambos del Servicio de Vivienda y Urbanización de La Araucanía, al Alcalde y al Director de Control, ambos de la Municipalidad de Cunco y al recurrente.

Saluda atentamente a Ud.,

Carlos Bilbao Fuentes
Jefe Unidad de Control Externo
Contraloría Regional de La Araucanía
Contraloría General de La República



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

ANEXO N° 1

Estado de Observaciones de Informe Final de Investigación Especial N° 56, de 2018, Servicio de Vivienda y Urbanización de La Araucanía.

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	NIVEL DE COMPLEJIDAD	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
Acápites II, Examen de la Materia Investigada y Examen de Cuentas, Numeral 2.	Omisión de aprobación formal de convenio de cooperación entre la Municipalidad de Cunco y empresa constructora.	C: Compleja.	La Municipalidad de Cunco deberá remitir el resultado de la subsanación de las objeciones en cuestión, enviando la información de respaldo, tanto documental como gráfica, que sustente las medidas implementadas, informando de ello a este Organismo Contralor, en un plazo de 60 días hábiles, contado desde la recepción del presente informe, teniendo presente que en caso de resultar en que existen derechos municipales por cobrar, procede además que la entidad edilicia remita -en igual plazo- los comprobantes de ingresos de los tributos pagados por el contratista.			
Acápites II, Examen de la Materia Investigada y Examen de Cuentas, Numeral 3.	Construcción sin permiso de edificación ni recepción municipal	C: Compleja.	La Municipalidad de Cunco deberá remitir el resultado de la subsanación de las objeciones en cuestión, enviando la información de respaldo, tanto documental como gráfica, que sustente las medidas implementadas, informando de ello a este Organismo Contralor, en un plazo de 60 días hábiles, contado desde la recepción del presente informe, teniendo presente que en caso de resultar en que existen derechos municipales por cobrar, procede además que la entidad edilicia remita -en igual plazo- los comprobantes de ingresos de los tributos pagados por el contratista.			
Acápites II, Examen de la Materia Investigada y Examen de Cuentas, Numeral 4.	Extracción de material sin control de la Municipalidad de Cunco.	C: Compleja.	La Municipalidad de Cunco deberá remitir el resultado de la subsanación de las objeciones en cuestión, enviando la información de respaldo, tanto documental como gráfica, que sustente las medidas implementadas, informando de ello a este Organismo Contralor, en un plazo de 60 días hábiles, contado desde la recepción del presente informe, teniendo presente que en caso de resultar en que existen derechos municipales por cobrar, procede además que la entidad edilicia remita -en igual plazo- los comprobantes de ingresos de los tributos pagados por el contratista.			
Acápites II, Examen de la Materia Investigada y Examen de Cuentas, Numeral 5.	Extracción no autorizada de material pétreo en terreno municipal	C: Compleja.	La Municipalidad de Cunco deberá remitir el resultado de la subsanación de las objeciones en cuestión, enviando la información de respaldo, tanto documental como gráfica, que sustente las medidas implementadas, informando de ello a este Organismo Contralor, en un plazo de 60 días hábiles, contado desde la recepción del presente informe, teniendo presente que en caso de resultar en que existen derechos municipales por cobrar, procede además que la entidad edilicia remita -en igual plazo- los comprobantes de ingresos de los tributos pagados por el contratista.			