



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
Unidad de Control Externo

REF. N°s. 11.819-11.827/2012

INFORME N° 18, DE 2012,
INVESTIGACIÓN ESPECIAL SOBRE
PRESUNTAS IRREGULARIDADES DE LA
SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL
DE TRANSPORTES Y
TELECOMUNICACIONES, RESPECTO
DE PLANTAS DE REVISIÓN TÉCNICA
UBICADAS EN LA REGIÓN DE
TARAPACÁ.

IQUIQUE, 11 DIC 2012

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional, el Honorable Diputado de la República Sr. Hugo Gutiérrez Gálvez, quien y en atención a las consideraciones que expone, ha denunciado, solicitando al efecto a este Organismo Contralor, un pronunciamiento sobre supuestas ilegalidades incurridas por el Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, Sr. Álvaro Gómez Vega, en relación al "Contrato de Concesión para operar una planta revisora clase BA y una planta revisora clase AB, ambas en la comuna de Iquique, Región de Tarapacá (Concesión Dos)", así como también, al funcionamiento de la planta de pre-revisión técnica de Zona Franca; ambas operadas por la empresa M & M Servicios y Construcciones Limitada.

Antecedentes

El trabajo efectuado tuvo por finalidad investigar la situación expuesta por el recurrente en su presentación, quien en términos generales, luego de exponer y explicar las irregularidades advertidas en relación con las citadas Plantas, señala lo siguiente:

AL SEÑOR
EDUARDO ROA JOFRE
CONTRALOR REGIONAL DE TARAPACÁ (S)
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
P R E S E N T E

XPA
A.T. N° 85/12





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE TARAPACÁ
Unidad de Control Externo

Ref. N° 11.819-11.827/12

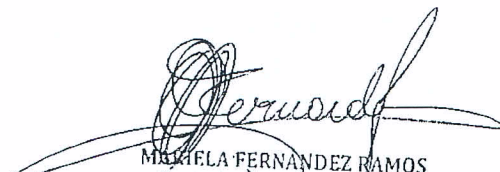
REMITE INFORME N° 18, DE 2012, SOBRE
PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA
SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE
TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

IQUIQUE, 11 ENE. 2013 - 0085

Cumplo con enviar a Ud. para su conocimiento y fines pertinentes, el Informe sobre Investigación Especial N° 18, de 2012, preparado por la Contraloría Regional de Tarapacá, sobre eventuales irregularidades en la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá.

De igual forma, se hace presente que el indicado informe se publicará en el sitio web institucional.

Saluda atentamente a Ud.,


MIRELA FERNANDEZ RAMOS
Contralor Regional Tarapacá
Contraloría Regional Tarapacá



AL SEÑOR
SECRETARIO REGIONAL MINISTERIAL
DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES
REGIÓN DE TARAPACÁ
P R E S E N T E
HRC





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

- Que, se otorgó una (1) prórroga al plazo que tenía la empresa M. & M para suscribir el contrato de concesión, en circunstancias que, previo a la firma del referido convenio, era necesario resolver sobre el cambio de localización (sitio) solicitado por el adjudicatario; no obstante ello, se procedió a cambiar la fecha, data desde la cual se cuenta el plazo de diez (10) días hábiles para dicha suscripción. Sin embargo, acota, las bases de licitación establecían que no se aceptará el cambio de localización de la planta revisora previo a su puesta en operación, salvo causa justificada, lo que se calificará previo informe positivo del Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, por lo que, agrega, le caben serias dudas de la supuesta solicitud de cambio de localización o sitio, formulada por la empresa, atendido que en aquella época su representante legal no se encontraba en la ciudad.

- Que, se permitió que un tercero que carecía de mandato legal suscribiera el contrato de concesión, en representación de la empresa M & M Servicios y Construcciones Limitada, con la anuencia del SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá. En efecto, en el contrato donde debió firmar la Sra. Rosa Fabiola Betancur, hay una firma desconocida bajo "p.p."; hecho irregular, atendiendo a que se trata de un contrato administrativo entre un organismo del Estado y un particular, por lo que esa autoridad puso en serio riesgo los intereses del Estado.

- Que, se prorrogó en dos (2) oportunidades el plazo para construir y operar la planta de revisión técnica concesionada, sin que existan fundamentos plausibles para ello. Teniendo presente que el plazo contractual concedido era de ciento ochenta (180) días corridos a partir del 1 de agosto de 2011, el que expiraba el 28 enero de 2012, tiempo durante el cual la empresa nada hizo para dar cumplimiento a su obligación. De esta manera, la empresa solicitó al SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, nuevos plazos para poner en marcha la planta de revisión y así dar cumplimiento a las bases administrativas y al contrato suscrito; mientras que dicho incumplimiento ameritaba que la autoridad administrativa aplicara la sanción de cierre de la planta e hiciera efectivas las garantías; debiendo la empresa haber cumplido con la construcción, instalación y equipamiento completo de la planta. Además, expresa, que existen dudas si la concesionaria dio estricto cumplimiento a la exigencia del estudio de impacto vial aprobado por la Secretaría Regional Ministerial competente. Así, y precisa, que para fijar una nueva fecha de puesta en marcha, la norma legal exige la concurrencia de dos requisitos, a saber: causa justificada y solicitud fundada por parte de la concesionaria; lo cual, en ninguna de las oportunidades en que se ha prorrogado el plazo cumplían los requisitos exigidos, existiendo una evidente negligencia por parte de la empresa y una inexplicable pasividad por parte de la autoridad pública, actuaciones ilegales que tuvieron como propósito favorecer a la empresa M & M Servicios y Construcciones Limitada.

- Que, la concesionaria realizó nuevas obras de construcción, sin que se decretara el cierre temporal de la Planta y se paralizara la atención a los usuarios, por parte de la Dirección de Obras Municipales de Iquique, DOM, contraviniendo la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su respectiva Ordenanza. Pues bien, fotografías certificadas por el Sr. Notario Público de Iquique, don Carlos Vila Molina, de 9 de mayo de 2012, que adjunta, dan cuenta de obras de construcción en la Planta de revisión técnica ubicada en Bajo Molle, mientras se mantuvo en funcionamiento la antigua planta de revisión. Todo esto ocurrido bajo el





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

amparo y protección de la autoridad ministerial de Transportes y Telecomunicaciones aludida.

- Que, la Planta de revisión técnica se encontraba realizando obras civiles, sin contar con los permisos por parte de la Dirección de Obras Municipales de Iquique, DOM, y que formuladas las consultas a esa entidad municipal, se informó que no existe carpeta ingresada durante el año 2011 o 2012. En tales circunstancias, es un hecho objetivo que la empresa inició obras de edificación sin contar con las autorizaciones pertinentes, poniendo en serio riesgo la seguridad de los usuarios, sin que la autoridad sectorial referida le fiscalizara.

- Que, la autoridad en cuestión insiste en mantener en funcionamiento ilegal la Planta de pre-revisión técnica ubicada en Zona Franca, Iquique, procediendo para ello el Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, a dictar el ordinario N° 541, de 4 de junio de 2012, el que adjunta, insistiendo en consecuencia en favorecer a la empresa M & M, pese a lo dictaminado por esta Contraloría Regional de Tarapacá. Se aporta además, certificación notarial, emitida por el notario público de Iquique, señor Carlos Vila Molina, de fecha 9 de mayo de 2012, donde se establece que tras la constitución en terreno se observó que el "establecimiento se encuentra abierto al público, funcionando plenamente, realizando labores de pre-revisión de vehículos motorizados", respaldado con sus respectivas fotografías.

- Por último, que las citadas actuaciones denunciadas vulneran gravemente el principio de probidad administrativa. Lo expuesto, ya que todas y cada una de las actuaciones del Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, relacionadas con la participación de la empresa en diversos procesos, pareciera favorecer a la concesionaria, infringiendo así la legislación vigente. Ejemplo claro de ello, es la pasividad demostrada por la autoridad, respecto del informe de investigación especial N° 3, de 2012, emanado de esta Contraloría, que da cuenta de la ilegalidad cometida al dictar la resolución exenta N° 297, de 2004, que autorizó a la empresa para operar la planta revisora ubicada en Zona Franca.

En virtud de lo expuesto, esta Contraloría regional procedió a investigar los hechos denunciados cuyos resultados constan en el presente documento.

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 este Organismo Contralor, e incluyó visitas a terreno, solicitud de información, documentos y otros antecedentes que se estimó necesarios en las circunstancias examinadas.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Análisis

En primer término, es importante destacar que mediante resolución exenta N° 063, de 28 de enero de 2011, la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, adjudicó la Concesión Dos al proponente "M & M Servicios y Construcciones Limitada". A su turno, a través de la resolución N° 01, de 21 de marzo de 2011, esa autoridad regional aprobó el contrato de concesión suscrito entre las partes para su operación, por el plazo de ocho (8) años de la planta revisora clase BA y la planta revisora clase AB, ambas ubicadas en Bajo Molle, comuna de Iquique.

Por dicho contrato, el Ministerio del ramo ha convenido entregar a la concesionaria, una concesión para la instalación y operación de una (1) Planta Revisora Clase BA, dotada de tres (3) líneas de revisión tipo L (liviana), destinada a prestar servicios de revisión técnica y de verificación de emisión de contaminantes a vehículos livianos, cuyo peso bruto vehicular sea inferior a 3.860 kilogramos y una (1) planta revisora clase AB, dotada de una (1) línea de revisión tipo L (liviana) y una línea de revisión tipo (P) pesada, destinada a prestar servicios de revisión técnica y de verificación de emisión de contaminantes a todo tipo de vehículos, respectivamente.

Sobre el particular, cabe indicar que actualmente dichas Plantas se encuentran con sus trabajos físicos terminados en su totalidad y prestando atención al público, en el sector de Bajo Molle.

Para efectos de la presente investigación, también es atingente señalar, acerca del contrato de concesión de una planta de revisión técnica de vehículos aprobado por resolución exenta N° 036, de 1999, de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, de la Región de Tarapacá, entidad que mediante la resolución exenta N° 297, de 2004, autorizó el funcionamiento de la planta de revisión técnica clase AB 113, de propiedad de la misma empresa, para realizar revisiones en sitio habilitado dentro de los límites de Zona Franca; hecho éste que fuera objetado anteriormente por esta Contraloría Regional mediante el Informe sobre Investigación Especial N° 3, de 2012.

Pues bien, de conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente, se logró determinar, sobre los hechos denunciados, lo siguiente:

1. Sobre la prórroga para suscribir el contrato de concesión

1.1. De las solicitudes de cambio de localización

En lo que a este aspecto se refiere, es dable señalar que la aludida resolución exenta N° 063, de 2011, en su resuelvo 3, fijó el plazo de diez (10) días hábiles, contados desde el 21 de febrero de 2011, para la suscripción del respectivo contrato de concesión. Sin embargo, el 1 de marzo del mismo año, la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones,





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Región de Tarapacá, mediante resolución exenta N° 109, de 2011, modificó dicho plazo, considerando "Que previo a la firma del contrato de concesión es necesario resolver sobre el cambio de localización (sitio) solicitado por el adjudicatario,...", reemplazando con ello, la fecha "21 de febrero de 2011" por "25 de febrero de 2011"; por cuanto, el nuevo plazo para la suscripción de dicho documento se cumpliría el 10 de marzo de 2011.

Ahora bien, tras la indagación efectuada, se comprobó que previo a la suscripción del contrato, la representante legal de la concesionaria Sra. Rosa Melo Betancur, presentó a esa autoridad regional dos (2) solicitudes de autorización para proceder a un cambio de localización del terreno donde se emplazarían las plantas revisoras en relación a las presentadas en la propuesta. La primera, se efectuó a través del oficio N° 11, de 2 de febrero de 2011, argumentando diferencias con el arrendatario del inmueble que no habían hecho posible arribar a la celebración del contrato de arrendamiento, entre ellas, la alternativa de otro bien raíz ubicado Vía uno, Manzana N, Sitio uno, del sector Bajo Molle; y la segunda, mediante el oficio N° 17 de 1 de marzo de 2011, que complementa la solicitud previa, donde solicita de una autorización previa que permita optar por alguno de los dos (2) inmuebles en cuestión, el indicado en la licitación o bien el indicado en el citado oficio N° 11, u optar por ambos.

Con posterioridad a ello, el representante legal de esa época de la empresa adjudicataria, Sr. Héctor Melo Betancur, por medio del oficio N° 020, de 4 de marzo de 2011, remitió a la autoridad regional el contrato de promesa de compraventa de los terrenos que serían utilizados para la ejecución de la concesión, haciendo presente que: "...estos terrenos son los mismos que fueron indicados para estos efectos en nuestra postulación en el proceso de licitación respectiva", predio ubicado en lote A2 en Bajo Molle, de una superficie de 7.872,351 m²; y donde luego aclaró a través del oficio N° 23, de 9 de marzo de 2011, que el emplazamiento corresponde a la propiedad singularizada en la promesa de compraventa que acompaña, señalando "volveremos al predio original de 8.000 m² aprox., espacio suficiente para instalar ambas plantas".

En consecuencia, de acuerdo a los antecedentes tenidos a la vista, se ha podido establecer la existencia de solicitudes para un posible cambio de sitio realizadas por la concesionaria, las cuales originaron la prórroga otorgada para la suscripción del contrato, cambio de terreno éste, el que no se habría concretado según lo expresado por la autoridad regional y la concesionaria; ello, sin perjuicio de lo señalado más adelante en el cuerpo del presente informe.

1.2. Del informe positivo de la comisión

Frente a la prórroga precisada en el párrafo anterior, la autoridad regional no ha logrado acreditar la existencia del informe positivo de la comisión de apertura sobre cambio de localización, requisito indispensable para autorizar un nuevo plazo en la suscripción del contrato de concesión, a causa del cambio de localización solicitado por oficios N° 11 y 17, anteriormente expuestos. Dicha situación generó el incumplimiento a lo preceptuado en el inciso final del punto 3.3.2.1 letra e.6) de las bases administrativas de licitación, de la resolución N° 89, de 15 de octubre de 2003, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

modifica la resolución N° 2 de fecha 23 de enero de 2003, la cual especifica que: "...tampoco se aceptará el cambio de localización (sitio) de la planta revisora, previo a su puesta en operación, salvo causa justificada, que calificará previo informe positivo de la comisión..."

A mayor abundamiento, cabe consignar que en el curso de la presente investigación este Organismo Contralor solicitó dicho documento al Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, Sr. Álvaro Gómez Vega, mediante oficio N° 2, de 6 de septiembre de 2012. No obstante, la referida autoridad a través del ordinario N° 842, de 11 de septiembre del presente año, expone que: "... las referidas plantas de revisión técnica se construyeron en los terrenos que se presentaron originalmente en la propuesta técnica de la concesionaria aludida", hecho que no se condice con lo observado en terreno, y que se señalara en el siguiente punto.

1.3. De la localización del sitio

En este contexto, corresponde manifestar que si bien se verificó en el punto 1.1 de la presente investigación especial, la existencia de solicitudes de cambio de sitio que habrían originado la prórroga a la suscripción del contrato, la autoridad regional y la concesionaria acotaron que se volvió al predio original y que las plantas se construyeron en los terrenos presentados originalmente en la propuesta técnica.

Sin embargo, mediante la visita en terreno efectuada por funcionarios de esta Contraloría Regional al lugar de emplazamiento de las plantas de revisión, se comprobó que sí se incurrió en un cambio de localización de uno (1) de los sitios propuestos en la oferta técnica, sin existir antecedentes que acrediten autorización para tal modificación por parte del Secretario Regional respectivo, vulnerándose así el ya citado numeral 3.3.2.1 letra e6) de las bases administrativas de licitación, además de la letra d) en el apartado segundo del contrato ad-referéndum de la concesión, donde se consigna, y en lo que importa, que la oferta técnica y la oferta económica forman parte integrante del referido contrato.

A su turno, cabe señalar que los sitios presentados en la citada oferta por la empresa M & M e individualizados en su respectivo contrato de promesa de arrendamiento, fueron dos (2) sitios emplazados dentro de la propiedad del Sr. Humberto Chirinos Agurto, ubicados en Vía 4 lote N° 2 y Vía 4 lote N° 4, en el sector Bajo Molle, y graficados en los planos de ubicación como sitios distantes uno del otro, tal como se aprecia en la fotografía N° 01, Anexo N°1, de este informe.

No obstante, de lo constatado en terreno en concordancia con antecedentes tales como el plano de subdivisión predial aprobado mediante resolución exenta N° 42, de 16 de febrero de 2012, de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, Región de Tarapacá; escritura pública contrato de compraventa de 07 de marzo de 2012, entre el propietario y la concesionaria; y planos aprobados por la Dirección de Obras Municipales de Iquique, mediante permiso de edificación N° 109 de 20 de junio de 2012; se comprobó que el predio autorizado por estas entidades y dentro del cual se llevaron a cabo las construcciones de ambas





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

plantas emplazadas, corresponde al lote A2, Rol 4700-185, cuya superficie es de 7.787,43 m²; es decir, las plantas de revisión se encuentran emplazadas en sitios contiguos y no en sitios separados, tal como es posible observar en las fotografías N^{os} 2 y 3 del Anexo N^o 1.

Lo expuesto, permite inferir que la infracción a las obligaciones contraídas en el contrato, conlleva a que se apliquen las sanciones contempladas en el artículo 21 del Reglamento de Revisiones Técnicas y la autorización y funcionamiento de las Plantas Revisoras, aprobadas por decreto N^o 156, de 1990, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y a lo contenido en el punto 3.3.11 "Del incumplimiento del contrato y de las sanciones", de las ya mencionadas bases de licitación.

2. De la suscripción del contrato de concesión por parte de un tercero

En lo atinente a esta materia, durante la investigación, el servicio fiscalizado proporcionó el mandato especial de fecha 3 de marzo de 2011, por el cual la Sra. Rosa Melo Betancur en representación de la sociedad M & M Servicios y Construcciones Limitada, confirió mandato especial amplio al Sr. Héctor Melo Betancur, "... para que en nombre y representación de la sociedad mandante, actúe en todos los actos, trámites y diligencias con el objetivo de que proceda a firmar y suscribir con la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de Tarapacá el Contrato de Concesión, para operar dos plantas revisoras (clase AB y una planta revisora clase BA, ambas en la comuna de Iquique)".

Siendo ello así, se desprende que el contrato ad-referéndum de concesión fue suscrito con fecha 10 de marzo de 2011, entre el Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, y la concesionaria, bajo la existencia previa de un mandato legal.

Ahora bien, del análisis realizado a los antecedentes expuestos en la presentación, se comprobó que efectivamente éste se firmó bajo la fórmula "p.p" (por poder) en nombre de la representante legal, compareciendo el Sr. Héctor Melo Betancur, cuya misma firma además se encuentra plasmada en otros trámites realizados ante la autoridad regional, como ser, en los oficios N^{os} 20 y 23, de 2012. En tanto, corresponde indicar que esa misma persona no suscribe el contrato mencionado, por cuanto es la Sra. Rosa Melo Betancur la que finalmente celebra, como representante, la convención indicada; por consecuencia, dicho acto no constituye un hecho reparable que observar.

3. Acerca de la puesta en marcha de las plantas revisoras

3.1. De los fundamentos para fijar dos (2) plazos adicionales para la puesta en marcha

En conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del punto 3.3.7 de las bases de licitación, que señala "En un plazo máximo de





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ciento ochenta (180) días corridos desde la publicación en el Diario Oficial del extracto de la resolución que aprueba el referido contrato, deberá haberse cumplido con la construcción, instalación y equipamiento completo de la planta y con el estudio de impacto vial aprobado por la Secretaría Regional Ministerial competente". Plazo el cual fue computado a partir del 1 de agosto de 2011 con dicha publicación; en términos tales que la fecha para la puesta en marcha blanca se iniciaría el 28 de enero de 2012.

En este contexto, se comprobó que la empresa concesionaria, mediante oficio N° 87, de 1 de diciembre de 2011, a causa de impedimento para cumplir con los plazos acordados, solicitó al Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, prorrogar la puesta en marcha de las plantas de revisión técnica, principalmente, en atención a los siguientes fundamentos:

- Que, "Nuestra empresa con el objeto de dar cabal cumplimiento a su oferta, ha asumido importantes obligaciones contractuales con el objeto de disponer en dominio de un predio que permite el óptimo y cómodo funcionamiento de las plantas revisoras..."

- Que, "Hemos tenido que enfrentar una serie de dificultades administrativas para obtener la subdivisión predial que permita cumplir con los pasos posteriores, como son la tramitación de los permisos, construcción y habilitación de las mismas".

Ante ello, cabe señalar que la autoridad regional de transportes a través de la resolución exenta N° 38, de 23 de enero de 2012, resolvió rechazar la referida solicitud de prórroga presentada, disponiendo el cobro de las garantías de fiel cumplimiento del contrato, indicando en sus considerandos, en lo esencial que: "...la solicitante no ha obrado con el debido cuidado en la realización de dichos trámites. Así por ejemplo, se observa la falta de claridad en cuanto a la individualización de los predios sobre los cuales se solicita la subdivisión ante la Secretaría Ministerial de Agricultura", que "En consecuencia, la demora producida en los trámites administrativos no puede sólo imputarse a una falta de celeridad de la Administración", que "...tampoco se reclama ni logra acreditar la causal de fuerza mayor en los términos previstos en las bases de licitación", entre otros.

Ante dicho rechazo, la concesionaria interpuso "Recurso de reposición, en subsidio jerárquico", presentando a la autoridad regional el oficio N° 4, de 27 de enero de 2012, en contra de la mencionada resolución exenta N° 38, fundando, entre otros, sus recursos en:

- Que, "...desde ya ofrecemos probar del modo que mejor estime esa Seremi o Ministro, los concretos y reales avances en la construcción de las plantas revisoras comprendidas en la concesión, así como los millonarios desembolsos que nuestra empresa ha realizado..."





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

- Que, "Los múltiples trámites y gestiones que como consecuencia de lo anterior necesariamente hemos decidido realizar han sido así impuestos y exigidos por la autoridad y no ha sido un actuar voluntario, dilatorio, ni menos negligente, de nuestra empresa".

- Que, "Acompañamos a nuestra solicitud de prórroga múltiples antecedentes que demuestran nuestra proactividad en la realización de diversos trámites impuestos por la Administración del Estado para lograr finalizar la construcción de las plantas revisoras e iniciar su proceso de puesta en marcha. Sin embargo ello no ha sido posible por hechos no imputable a nosotros que constituyen sin duda causa justificada".

- Que, "...es del caso incluir como nuevo fundamento de nuestra solicitud de prórroga el hecho que con posterioridad a la presentación de nuestra solicitud, recibimos -el 6 de diciembre de 2011, una comunicación de parte de la empresa ferretería O'Higgins, a quienes le compramos los equipos en cuestión- y que implicó el pago de más de \$160.000.000-, misiva por la cual nos indican que por los motivos que allí exponen, los equipos llegarían a nuestro país en la tercera semana de enero de 2012".

- Que, "Más aún, el 26 de enero de 2012 hemos recibido carta de la empresa ferretería O'Higgins por la cual nos señalan ahora que la llegada a Iquique de las máquinas y equipos en cuestión se ha retrasado nuevamente, hasta el 10 de marzo, por motivos de huelgas en el país fabricante,...".

- Que, "... los diversos trámites y procedimientos realizados por mi parte y los plazos y esperas que originaron nuestro retraso son verdaderos, reales y demostrables; han sido expuestos circunstanciadamente, con exactitud y verdad".

En atención a lo anterior, a través de la resolución exenta N° 68, de 2 de febrero de 2012, esta vez, la autoridad aprobó la solicitud de prórroga de puesta en marcha de las plantas revisoras, donde según se expone, entre otros, en el punto 7° de sus considerandos que: "...el concesionario ha demostrado la imposibilidad de contar con la debida antelación con la documentación base necesaria e imprescindible para la obtención de los permisos de construcción"; fijándose en ella como fecha de puesta en marcha, el día 1 de junio de 2012.

Por otra parte, la empresa M & M, solicitó una nueva prórroga, según oficio N° 020, de 25 de mayo de 2012, en razón, entre otros, de los siguientes fundamentos:

- Que "... se ha producido un inconveniente técnico con nuestro proveedor de equipos de revisión, la ferretería O'Higgins. Ello consiste en que los cinco equipos del tipo "Luxómetros", marca "Carter", modelo HL25i, adquiridos a dicha empresa fueron entregados tardía y equivocadamente a nosotros".





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

- Que, no obstante, "...respecto de la planta BA, de nuestra concesión, esta se encuentra totalmente lista y terminada, sólo a la espera de iniciar la respectiva marcha blanca,..."

En virtud de lo anterior, la autoridad aceptó la nueva prórroga de puesta en marcha a través de la resolución exenta N° 323, de 30 de mayo de 2012, toda vez que "..., dichos fundamentos y sus antecedentes de respaldo, han permitido a este Secretario Regional ponderar debidamente y calificar la procedencia de aceptar la prórroga solicitada, toda vez que se ha acreditado la existencia de una causa suficiente, que así lo justifica"; otorgando así como nueva fecha para este acto, el 1 de julio de 2012.

En efecto, es dable agregar que la empresa dio cumplimiento al último plazo fijado, 1 de julio de 2012; período dentro del cual se dispuso el inicio de marcha blanca de la planta clase AB, el 21 de junio del presente año, a través de la resolución exenta N° 403, y con misma fecha, el inicio de la puesta en marcha de la revisora clase BA, mediante resolución N° 402. Mientras que la puesta en marcha definitiva de la planta clase BA, fijada a contar del día 29 de junio, fue sancionada mediante resolución exenta N° 418; y de la planta clase AB el día 3 de julio de 2012, mediante resolución exenta N° 421.

Como queda expuesto, desde luego que, ante la existencia de los requisitos exigidos: causa justificada y solicitud fundada, se desprende que las autorizaciones de prórroga se ajustaron a lo establecido en el inciso quinto del referido punto 3.3.7 de las bases de licitación, toda vez que: "El concesionario, que por causa justificada, no pudiese cumplir con la puesta en marcha en los plazos establecidos en las etapas señaladas, deberá solicitar fundadamente al Secretario Regional que fije una nueva fecha, quien podrá aceptar o rechazar la solicitud mediante resolución fundada. Deberá aprobarla necesariamente cuando se trate de fuerza mayor, la que será calificada por el Secretario Regional respectivo".

En atención a lo anterior, es preciso aclarar que, de las causales por las cuales se fundamenta el otorgamiento de las dos (2) solicitudes de prórroga por parte de la concesionaria, su ponderación queda a exclusivo criterio y discrecionalidad de la mencionada autoridad, así como también en caso de fuerza mayor. Ahora bien, del análisis a lo dispuesto en la nombrada resolución N° 323, de 2012, en su considerando 7°, queda de manifiesto que dicha autoridad acogió el recurso planteado, en base a una ponderación de antecedentes, que califica como causa justificada y no como fuerza mayor.

Siendo ello así, resulta innecesario ponderar e interpretar las circunstancias alegadas por la empresa solicitante, a la luz del concepto de fuerza mayor del artículo 45 del Código Civil, a cuyo amparo quien la alega como una causal que le impide o le genera dificultad para cumplir a cabalidad con sus obligaciones por una causa ajena a su voluntad, debe acreditarla. Lo anterior, en virtud de la aplicación de la norma contenida en el artículo 1.547 del Código Civil que, en lo que interesa, dispone que la prueba del caso fortuito corresponde al que lo alega. Sin embargo, en la especie la autoridad regional ministerial al fundar su resolución no lo hizo sobre la base del argumento de la "fuerza mayor", sino que sobre la base de la "causa justificada" la que conforme las bases de licitación permitían a aquélla determinar la motivación de su decisión en atención a su propio arbitrio,





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

conforme los elementos de juicio entregados; es decir, la ponderación en este caso era de exclusiva potestad del Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, lo cual así hizo y resolvió en definitiva.

De lo expuesto, queda evidenciado en esta materia el cumplimiento de las bases administrativas de licitación, por lo cual en respuesta a lo cuestionado por el recurrente, no corresponde aplicar sanciones o hacer efectivas las garantías de fiel cumplimiento del contrato.

3.2. De la entrega del estudio de impacto vial

Como antecedente previo, es dable citar el punto 3.3.7 de las bases administrativas de licitación, donde se aduce que: "El estudio de impacto vial deberá ser entregado a la respectiva Secretaría Regional, para su evaluación, en un plazo máximo de sesenta (60) días, contado desde la suscripción del contrato de concesión"; fecha que se cumpliría el día 9 de mayo de 2011.

En efecto, se comprobó que la concesionaria hizo entrega tardíamente a la mencionada autoridad del estudio de impacto vial considerado para la ejecución de las plantas revisoras, según consta en entrega de este documento por oficio N° 067, de 1 de octubre de 2011; es decir, éste fue entregado con ciento cuarenta y cuatro (144) días de retraso después de vencido el plazo antedicho, situación que contraviene la mencionada norma reglamentaria.

En este contexto, cabe manifestar que el retraso de la entrega del documento, no contó con solicitudes ni autorizaciones para la entrega fuera del plazo prescrito, así como tampoco objeciones ante dicha anomalía por parte de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá; este hecho denota, además, un incumplimiento a los compromisos por parte de la concesionaria y una deficiente fiscalización por parte de esa autoridad regional.

4. Respecto de la ejecución de obras civiles

4.1. De la construcción durante el funcionamiento de la antigua planta

Corresponde manifestar primeramente, que la construcción de las plantas de revisión técnica consideraron obras de remodelación, ampliación y construcción por una superficie total proyectada de 595,51m², conforme a los planos aprobados por la Dirección de Obras Municipales de Iquique, DOM, para el permiso de edificación N° 109, de 2012. Dichas plantas, se emplazaron, una (1), dentro del mismo sitio de la antigua planta técnica denominada AB-113 y operada también por la misma empresa M & M; y la otra, en el terreno contiguo a ésta. Cabe señalar, que la antigua planta contó en su oportunidad con recepción definitiva N° 123, de 2000, y que, por resolución exenta N° 498, de 2006, se prorrogó el contrato de concesión de la referida antigua planta "...hasta la época en que comiencen a operar todos o parte de los establecimientos que se concesionen en virtud de los procesos de licitación que se convoquen por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones...".





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En la especie, debe precisarse que para el nuevo proceso de licitación, dicha concesionaria en su oferta técnica, a través de Carta Gantt de la planificación durante las labores de construcción y de las especificaciones técnicas del apartado "Generalidades", describió para el caso de la planta ubicada en el mismo sitio de la planta antigua, que la remodelación necesaria comenzaba con la habilitación de una cuarta línea, dejando fuera de servicio una a la vez, sin alterar el número de atención de tres líneas livianas y que, en ese entonces, la actual línea pesada no alteraba su funcionamiento; dejando constancia entonces, que el normal funcionamiento de aquella planta antigua no sería alterado.

En consideración de ello y de que los antecedentes de la oferta forman parte integrante del contrato de concesión, tal como lo establece el apartado segundo del citado contrato, dichas labores de construcción y funcionamiento simultáneas estaban en conocimiento y fueron aprobadas por la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá. Es más, en base a ellas se adjudicó la nueva concesión a la referida empresa.

Asimismo, en el numeral 106 de las aclaraciones y respuestas a las consultas sobre las bases de licitación, aprobadas mediante resolución N° 2.380, de 19 de agosto de 2010, se mencionó en lo atinente que: "Autorizada la puesta en marcha definitiva de las nuevas concesiones, se procederá al cierre de las plantas de las antiguas concesiones".

En base a lo anteriormente expuesto, es dable concluir que no se advirtió incumplimiento ante el funcionamiento de la antigua planta revisora mientras se realizaban labores de construcción para las nuevas plantas de revisión técnica, ya que dicha planta antigua contaba con la ya citada recepción definitiva N° 123, en consideración de lo cual no correspondía paralizar la atención a los usuarios. No obstante, conviene tener presente lo observado más adelante en el numeral 7.1 del presente informe, acerca de la prórroga del plazo de vigencia del contrato de la antigua planta, autorizada por resolución exenta N° 498, de 2006.

4.2. Del permiso de edificación

Durante las indagaciones efectuadas por esta entidad fiscalizadora, la Dirección de Obras Municipales de Iquique, DOM, proporcionó el permiso de edificación N° 109, aprobado el 20 de junio de 2012, el cual resolvió otorgar permiso para la "construcción, ampliación y alteración de la planta de revisión técnica - Concesión II", Rol 4700-185, por una superficie total autorizada de 595,51 m²; de cuyo documento, así como también de la ficha de control de trámite emitido por la DOM, se desprende que la solicitud del requerimiento fue ingresada por el solicitante con fecha 24 de mayo de 2012, a esa Dirección.

Ahora bien, de los antecedentes tenidos a la vista durante el curso de la presente fiscalización, a saber: fotografía certificada ante notario aportada por el recurrente de data 9 mayo de ese mismo año, en la cual se observan trabajos de construcción para la instalación de las plantas revisoras y el recurso de reposición interpuesto por la concesionaria con fecha 27 de enero de 2012, el cual en el punto 2, alude a los avances concretos y reales en la construcción de





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ambas revisoras a esa fecha, se entiende que a la data de la solicitud del requerimiento del permiso de edificación, esto es, mayo de 2012, ésta ya habría estado ejecutando obras sin contar con el permiso de edificación correspondiente, incumpliendo con lo exigido en el artículo 5.1.19. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, OGUC, que establece que "No podrá iniciarse obra alguna antes de contar con el permiso o autorización de la Dirección de Obras Municipales...".

Lo anterior, implicaría, además, una infracción al artículo 5°, letra a), del decreto N° 156, de 1990, de Transportes y Telecomunicaciones, que reglamenta las Revisiones Técnicas y la autorización y funcionamiento de las Plantas Revisoras; y al punto 3.2.3.8 de las bases técnicas de licitación, que señala que "El local deberá contar con los permisos municipales correspondientes". Lo anterior, aún cuando el numeral 70 de la resolución N° 2.380, de 2010, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que aprueba las aclaraciones y respuestas a las consultas sobre las bases de licitación señala que: "Los permisos municipales correspondientes no son documentos que se exijan al momento de entrega de las propuestas. Este Ministerio tampoco exige la entrega de los mismos previo al inicio de la construcción".

4.3. De la recepción definitiva de las obras

Sobre este punto, durante la fiscalización se advirtió que las plantas de revisión técnica cuestionadas se encontraban en funcionamiento, sin contar con la debida recepción definitiva por parte de la Dirección de Obras Municipales de Iquique, DOM; situación que contraviene lo preceptuado en el inciso primero del artículo 145 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, LGUC, y en el artículo 5.2.7 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones OGUC, donde en concordancia señalan que ningún edificio podrá ser habitado o destinado a uso antes de su recepción definitiva. Considerando que la puesta en marcha se efectuó el 28 de junio de 2012, tal como se expresa en la resolución N° 418, de 2012, se comprobó en consecuencia que ésta lleva funcionando durante un período aproximado de tres (3) meses a la fecha de la visita, sin contar con la mencionada recepción definitiva.

El hecho aludido, fue certificado por dicha entidad municipal mediante ordinario N° 913, de 3 de octubre de 2012, donde en respuesta al requerimiento de dicho documento por este Organismo Contralor, señaló que: "No existe registro en esta Dirección de solicitud de recepción final o parcial de las obras autorizadas en permiso de edificación N° 109, de fecha 20 de junio de 2012, por parte de los interesados".

No obstante el incumplimiento descrito, se constató que la Municipalidad de Iquique otorgó la patente comercial N° 234824-1, con fecha de pago 22 de junio de 2012 a la empresa M & M Servicios y Construcciones Limitada, sin contar con el permiso de recepción definitiva.

En este caso, se debe puntualizar que dicha patente fue otorgada, entre otros antecedentes, contando con informe previo para patentes emitido por la Dirección de Obras Municipales de Iquique con fecha 21 de





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

junio de 2012, donde no se consideró que las obras no poseían la necesaria recepción definitiva; vulnerando por dicho acto, lo estipulado en el artículo 26 incisos segundo y quinto del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales -modificado por el artículo 1°, N°1, letra a), de la ley N° 20.494-, el cual y en lo que interesa, establece que "La municipalidad estará obligada a otorgar la patente respectiva en forma inmediata una vez que el contribuyente hubiere acompañado todos los permisos requeridos o la municipalidad hubiere verificado por otros medios el cumplimiento de aquellos, tanto de orden sanitario, como de emplazamiento según las normas de zonificación del Plan Regulador, de otros permisos que leyes especiales les exigieren,...".

Por su parte, cabe mencionar que la jurisprudencia de este Organismo de Control, contenida en los dictámenes N°s 80.005, de 2011 y 48.609, de 2012, señalan que, sin perjuicio de la excepción que indica, para efectos del otorgamiento de patentes definitivas y provisorias, procede que los municipios verifiquen la existencia de la recepción definitiva, total o parcial, del inmueble en que se ejerce la actividad gravada, toda vez que dicha actuación constituye uno de los permisos exigidos por el artículo 26 del mencionado decreto ley.

5. Acerca del funcionamiento de la planta de revisión técnica de Zona Franca

Cabe citar en este punto, el informe de investigación especial N°3, de 2012, de esta Contraloría Regional, en el cual se advirtió que la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, se apartó de la normativa aplicable al otorgar a través de la resolución exenta N° 297, de 2004, autorización a la empresa M & M Servicios y Construcciones Limitada para operar la planta de revisión técnica ubicada dentro de los límites de la Zona Franca de Iquique, además de omitir el plazo por el cual se concedió tal autorización, infringiendo lo establecido en el artículo 6° del decreto N° 156, de 1990, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y demás disposiciones pertinentes, situación que según se concluyó debía ser regularizada a la brevedad.

En efecto, durante la fiscalización esa autoridad proporcionó la resolución exenta N° 262, de 14 de mayo de 2012, que resolvió: en el apartado 1 dejar sin efecto la citada resolución exenta N° 297, la cual había autorizado en su oportunidad al concesionario M & M Servicios y Construcciones Limitada, a realizar revisiones de emisiones dentro de los límites de Zona Franca. Sin embargo, en el apartado 2 de la referida resolución se resolvió autorizar a la misma planta clase AB-113 para efectuar revisión de emisiones los días lunes a sábado en los horarios que indica. Y, finalmente en el apartado 3, señaló su inmediata entrada en vigencia, expirando en la fecha que se dé término y finalice la concesión otorgada por resolución exenta N° 36, de 1999, de la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la I Región".

Tras ello, la autoridad comunicó a la empresa por ordinario N° 541, de 4 de junio de 2012, que ésta debía certificar la verificación de emisiones hasta el final de la concesión; o sea, la planta Revisora de Zona Franca siguió operando aproximadamente un (1) mes y medio más desde dictada la citada resolución exenta N° 262, de 2012.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

De lo anterior, si bien se desprende que en su primer resuelvo la resolución deja sin efecto el cuestionado acto administrativo, se volvieron a advertir irregularidades en este documento, dado que la misma planta AB-113 se volvió a autorizar para operar dentro de los límites de Zona Franca, significando ello nuevamente una infracción al precitado artículo 6° del decreto N° 156, de 1990, por constituir una planta revisora adicional a la concesionada originalmente. Es decir, la infracción volvió a cometerse, aunque en ella estipulara esta vez, un horario.

Acerca del plazo citado en el apartado N° 3, cabe manifestar que éste se otorgó en base a la resolución exenta N° 36, de 1999, que aprobó en su oportunidad el contrato de concesión suscrito entre el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el día 18 de junio de 1999, contrato que fijó un plazo de operación de seis (6) años, y que no podría ser prorrogado por más de diez (10) meses; es decir, la nombrada resolución N° 36, a la fecha en que se otorgó la resolución exenta N° 262 de 14 de mayo de 2012, no se encontraba vigente, sino la resolución exenta N° 498, de 2006, que prorrogó la anterior, sin perjuicio de lo observado más adelante.

En este sentido, cabe señalar, además, que si bien ese servicio proporcionó ante este Organismo Contralor la resolución exenta N° 419, de 28 de junio de 2012, que resuelve la extinción de la prórroga del contrato de concesión, así como el cierre de la planta de revisión técnica clase AB-113, a contar del 28 de junio de 2012, se omitió de mencionar la planta autorizada para operar en Zona Franca, autorizada por resolución N° 262, por lo cual no se pudo comprobar su fecha real de cierre para la planta cuestionada.

Pues bien, tras la constitución en terreno por fiscalizadores de esta Entidad de Control, en el mes de septiembre de 2012, se pudo comprobar que el recinto destinado a la planta de pre-revisión ya no se encontraba en funcionamiento; es decir, ya no prestaba servicio de atención a los usuarios, puesto que estaba cerrado, tal como es posible apreciar en las fotografías N°s 04 y 05, anexo 1.

En conclusión, se advirtió que la Secretaría Regional Ministerial de Transportes aludida, no regularizó a la brevedad la situación instruida mediante el precitado informe N° 3 de esta Contraloría Regional, sino que autorizó en una segunda oportunidad la operación de la planta de Zona Franca, de la cual además omitió el acto administrativo de su cierre, en contravención del artículo 3° de la ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado.

6. Sobre actuaciones por parte de la autoridad que vulnerarían el principio de probidad pública

Por de pronto y en relación con la materia, es necesario señalar que la Constitución Política de la República previene, en su artículo 8°, inciso primero, que “el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.”.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Enseguida, cabe recordar que la jurisprudencia de esta Entidad de Control, manifestada en sus dictámenes N°s 73.040, de 2009 y 39.453, de 2010, ha precisado que el ejercicio de la función pública no reconoce personas ni individuos que queden al margen de este capital principio, el cual exige de quienes se encuentran sujetos al mismo, respetar cabalmente las normas constitucionales y legales que lo regulan, observando una conducta intachable y un desempeño honesto y leal de su cargo, haciendo primar, en todas sus actuaciones, el interés general por sobre sus intereses particulares.

En este mismo sentido, el artículo 52, inciso primero, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, se refiere también en términos amplios a los sujetos destinatarios de dicha obligación, al prescribir que las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o a contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa.

Clarificado lo anterior, es del caso señalar que de la relación de hechos expresados en los numerales precedentes, este Organismo Fiscalizador ha podido establecer la ocurrencia de situaciones anómalas que habrían implicado la transgresión del ordenamiento jurídico, y fundamentalmente, del principio de probidad administrativa por parte del Sr. Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, conforme pasa a expresarse:

En efecto, tratándose de las materias referidas en los numerales 1.1 "De las solicitudes de cambio de localización" y 1.2 "Del informe positivo de la comisión", se ha podido establecer que la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, a través de su máxima autoridad regional otorgó una prórroga para suscribir el contrato de concesión, omitiendo para ello el informe previo positivo que exigían las bases administrativa, lo cual ha implicado una contravención a las mismas al ser estas últimas parte integrante del referido acuerdo de voluntades.

Seguidamente y con relación al numeral 1.3 "De la localización de sitio", de los antecedentes examinados y de la inspección en terreno que efectuara personal de la Contraloría Regional de Tarapacá al lugar de emplazamiento de las plantas de revisión, se ha podido comprobar que efectivamente hubo un cambio de localización de uno (1) de los sitios propuestos en la oferta técnica, sin que hubieran antecedentes que acreditaran tal autorización para dicha modificación por parte del Secretario Regional Ministerial del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, contraviniendo con ello el numeral 3.3.2.1 letra e6) de las bases administrativas de licitación, y la letra d) en el apartado segundo del contrato ad-referéndum de la concesión, en donde se consigna, que la oferta técnica y la oferta económica forman parte integrante del referido contrato, proceder que infringe el artículo 21 bis D, del decreto N° 156, de 1990, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que se refieren, y en lo que interesa, al incumplimiento de los compromisos y obligaciones que resulten de la oferta técnica presentada.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

A su turno, respecto del numeral 3.2 "De la entrega del estudio de impacto vial", y en lo que interesa, tratándose del retraso en la entrega del estudio aludido, se pudo establecer que la concesionaria entregó dicho estudio tardíamente -con ciento cuarenta y cuatro días de retraso- a la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, antecedente determinante para la ejecución de las plantas revisoras, situación que infringe el punto 3.3.7 de las bases administrativas de licitación, debiendo acotarse que dicho retraso no contó ni con solicitudes ni autorizaciones, como asimismo, objeciones por dicha anomalía por parte del citado órgano público, todo lo cual da cuenta de un incumplimiento a los compromisos por parte de la concesionaria y una deficiente fiscalización por parte de esa autoridad regional.

Por su parte y con relación al punto 4.2 "Del permiso de edificación", durante la presente investigación especial se ha podido establecer que la DOM de Iquique otorgó el permiso de edificación N° 109, aprobado con fecha 20 de junio de 2012 para la "construcción, ampliación y alteración de la planta de revisión técnica - Concesión II", Rol 4700-185, por una superficie total autorizada de 595,51 m²; requerimiento el cual fue ingresado con fecha 24 de mayo de 2012, a esa Dirección de Obras Municipales. Sin embargo, se pudo determinar, además, que a la citada fecha la requirente ya habría estado ejecutando obras sin contar con el permiso de edificación, incumpliendo con lo exigido en el artículo 5.1.19. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, OGUC, que establece que "No podrá iniciarse obra alguna antes de contar con el permiso o autorización de la Dirección de Obras Municipales...".

El accionar antes descrito implicó de parte de la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de Tarapacá, un incumplimiento a la normativa rectora relacionada con las Plantas de Revisión Técnica Concesionadas, toda vez que ésta dejó de velar -como correspondía- por su estricto acatamiento, en especial de los permisos exigidos por la Ley y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y del decreto N° 156, de 1990, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que Reglamenta las Revisiones Técnicas y la Autorización y Funcionamiento de las Plantas Revisoras, en cuyo inciso final de la letra a) del artículo 5°, preceptúa que el local deberá contar con los respectivos permisos municipales, lo cual fue finalmente omitido.

De igual modo, relacionado con lo anterior y tratándose del punto 4.3 "De la recepción de las obras", se pudo establecer que no hubo una recepción definitiva de las obras por parte de la DOM de Iquique, no obstante encontrarse en funcionamiento las plantas de revisión técnica cuestionadas, contraviéndose de esa forma el inciso primero del artículo 145 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, LGUC, y en el artículo 5.2.7 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones OGUC, que preceptúan que ningún edificio podrá ser habitado o destinado a uso antes de su recepción definitiva, exigencia la cual la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, debió haber velado por su cumplimiento y su posterior regularización por parte de la empresa concesionaria, de modo de ajustarse a lo preceptuado en ambas normas legales citadas.

Finalmente y tratándose del punto 5 "Acerca del funcionamiento de la planta de revisión técnica de Zona Franca", puntualmente





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

respecto del funcionamiento ilegal de la misma, corresponde indicar que este Organismo Fiscalizador mediante informe de investigación especial N° 3, de 2012, de esta Contraloría Regional, concluyó que la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, infringió la normativa aplicable al otorgar a través de la resolución exenta N° 297, de 2004, autorización a la empresa M & M Servicios y Construcciones Limitada para operar la planta de revisión técnica ubicada dentro de los límites de la Zona Franca de Iquique, omitiendo para ello incluso el plazo por el cual se concedió tal autorización, todo lo cual implicó una transgresión a lo preceptuado en el artículo 6° del decreto N° 156, de 1990, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y demás disposiciones pertinentes, situación que según se concluyó debía ser regularizada a la brevedad; sin embargo, tal mandato no se cumplió por el referido órgano público, sino que al contrario, procedió a autorizar en una segunda oportunidad la operación de la planta de Zona Franca, omitiendo, además, el acto administrativo de su cierre, en clara contravención del artículo 3° de la ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado.

7. Otros hallazgos

7.1. De la prórroga del plazo de vigencia del contrato de la antigua planta

Sobre el particular, primeramente es dable mencionar que la concesión de la antigua planta AB-113, fue adjudicada mediante resolución exenta N° 034, de 1999, de la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, a la empresa M & M Servicios y Construcciones Limitada, para que funcionara en el Barrio Industrial, Los Molles, Sitio 8, Iquique. A su turno, las partes involucradas, con fecha 18 de junio de ese mismo año proceden a celebrar el contrato ad-referéndum de concesión, sancionado por la citada SEREMI mediante resolución exenta N° 036, de 23 de agosto de 1999, estipulándose en su cláusula cuarta un plazo de vigencia de seis (6) años contados desde la data de la total tramitación de la citada resolución que aprobó dicho contrato, situación que aconteció el 21 de octubre de 1999, por lo que su término contractual se produciría el 21 de octubre de 2005. Sin embargo, dicho plazo podía ser prorrogado hasta diez (10) meses adicionales, todo ello de común acuerdo entre las partes, teniendo para tales efectos como plazo máximo hasta el 21 de agosto de 2006.

No obstante lo expuesto, el servicio mediante acta de fecha 12 de julio de 2006, acuerda con el referido concesionario una nueva prórroga del contrato, la que fue formalizada y autorizada por el SEREMI a través de la resolución exenta N° 498, de 2006, indicándose en sus considerandos, entre otros, los siguientes fundamentos que sustentan la decisión:

- "Que, de producirse en la primera región de Tarapacá un período de carencia de los servicios que prestan estos establecimientos, los vehículos se verían impedidos de circular en las vías públicas, por no cumplir con el requisito establecido en el artículo 94 de la ley N° 18.290, lo que afectaría el normal desarrollo de las actividades en la región, y la libertad ambulatoria de las personas".





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

- "Que, frente a la situación descrita, esta autoridad se ve en la necesidad, por razones de interés superior y para los efectos de atender las necesidades públicas en forma continua y permanente de prorrogar plazo de vigencia de los contratos de concesión para la operación de las plantas de Revisión Técnica, en esta primera región".

En esas circunstancias, cabe destacar que en la citada resolución se resuelve prorrogar los contratos de concesión de la Primera Región de Tarapacá, "... hasta la época en que comiencen a operar todos o parte de los establecimientos que se concesionen en virtud de los procesos de licitación que se convoquen por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para esta Región, y siempre que hubieren cesado las condiciones que motivan este acto administrativo, las que serán determinadas por la citada Cartera del Estado, en cuanto a su oportunidad y mérito, en forma discrecional, en ejercicio de sus potestades públicas".

Ahora bien, del análisis realizado a los antecedentes antes expuestos, se advierte que la citada prórroga no se ajusta a lo estipulado en el contrato de concesión, así como tampoco a lo establecido en las citadas bases de licitación, toda vez que la concesión de que se trata fue otorgada, previa licitación pública, mediante un procedimiento reglado, que contempla diversas fases, cuyo pliego de condiciones, en su artículo 2.3.3 de las bases de licitación que ríjeron en su tiempo dicha contratación, establece, de manera clara y precisa, el lapso de vigencia de las mismas y el plazo máximo de prórroga. (Aplica dictamen N° 67.632, de 2009). Dicha extensión, importa una infracción a los principios de estricta sujeción a las bases e igualdad de los licitantes, que rigen en todo proceso concursal.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que el fundamento esgrimido por la autoridad para realizar la referida prórroga, tanto en el acta, como así también, en los considerandos de la citada resolución, resulta improcedente por cuanto se basa en aspectos de mérito, oportunidad o conveniencia, lo cual no se condice, por una parte, con lo establecido en el inciso primero del artículo 4° de la ley 18.696, en cuanto a que esta clase de concesiones debe otorgarse mediante licitación pública; y, por la otra, con lo dispuesto en el artículo 62 N°7 de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en lo relativo a la omisión de la propuesta pública en los casos que la ley dispone.

Lo anterior, permite inferir que la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, al momento de la autorización de la citada prórroga, se encontraba en el imperativo legal de realizar una nueva licitación pública, para el período posterior al 21 de agosto de 2006, fecha esta última, como ya se indicara, le daba término contractual a la concesión de la Planta de revisión técnica de la empresa M & M Servicios y Construcciones Limitada.

Conclusiones

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo de la presente investigación, es posible concluir que:





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

1. En atención a los numerales 1.1 "De las solicitudes de cambio de localización" y 1.2 "Del informe positivo de la comisión", con respecto a la prórroga otorgada por la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, para suscribir el contrato de concesión con omisión del informe previo positivo contraviniendo las bases administrativas, toda vez que ellas forman parte integrante del contrato, corresponde se determinen las eventuales responsabilidades administrativas comprometidas en los hechos descritos para efectos de disponer la procedencia de las sanciones que correspondan.

2. De igual modo, acerca del punto 1.3 "De la localización de sitio", se deberá formalmente determinar, previo proceso sumarial, la aplicación de las sanciones administrativas pertinentes; ello, por la infracción observada al contrato, especialmente, las contenidas en el artículo 21 bis D, del decreto N° 156, de 1990, de Transportes y Telecomunicaciones, que se refieren, y en lo que interesa, al incumplimiento de los compromisos y obligaciones que resulten de la oferta técnica presentada.

3. En cuanto a lo referido en el numeral 2 "De la suscripción del contrato de concesión por parte de un tercero", se estableció que el contrato de concesión fue suscrito por otra persona a nombre de la empresa, bajo la existencia previa de un mandato legal; por lo cual el acto cuestionado no constituye un hecho reparable que observar.

4. Sobre el punto 3.1 "De los plazos adicionales para la puesta en marcha", se comprobó que existieron los requisitos: fundamento y causa justificada, por los cuales se otorgaron dos (2) prórrogas al plazo para la puesta en marcha de las plantas de revisión técnica, ante lo cual este caso no amerita ser cuestionado, como tampoco hacerse efectivas las garantías de fiel cumplimiento del contrato.

5. En relación al numeral 3.2 "De la entrega del estudio de impacto vial", y puntualmente en lo referente al retraso en la entrega del estudio aludido, se deberá igualmente determinar las eventuales responsabilidades funcionarias comprometidas y aplicar, de ser procedente, las sanciones que correspondan ante el incumplimiento a las bases administrativas, las cuales forman parte integrante del contrato.

6. Respecto al numeral 4.1. "De la construcción durante el funcionamiento de la antigua planta", y especialmente, sobre el funcionamiento de ésta durante la construcción de la ampliación de dicho recinto, es menester indicar que no se verificó incumplimiento ante el referido funcionamiento de la antigua planta revisora mientras se realizaban labores de construcción, toda vez que así se había estipulado en la oferta presentada, teniendo en consideración, además, de que durante ese período aún regía un anterior contrato de concesión, poseyendo dicho inmueble recepción definitiva.

7. Acerca de lo observado en el punto 4.2 "Del permiso de edificación", corresponde a la Subsecretaría de Transportes asegurarse de velar siempre por el cumplimiento a la normativa legal vigente competente con las plantas de revisión técnica concesionadas, en especial de los





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE TARAPACÁ
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

permisos exigidos por la Ley y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, además que el propio instrumento que Reglamenta las Revisiones Técnicas y la Autorización y Funcionamiento de las Plantas Revisoras, aprobada por el decreto N° 156, de 1990, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en el inciso final de la letra a) del artículo 5°, solicita que el local deberá contar con los respectivos permisos municipales, hecho este último el cual fue omitido, y que, además, deberá ser por ese servicio formalmente aclarado; ello, sin perjuicio de incoarse un proceso sumarial a objeto de determinarse las eventuales responsabilidades administrativas comprometidas para efectos de determinar la aplicación de las sanciones que correspondiere por la infracción observada.

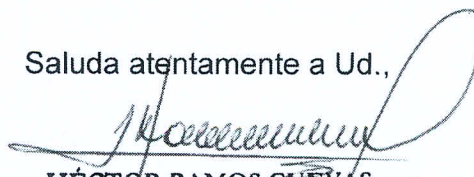
8. Frente a lo descrito en el punto 4.3 "De la recepción de las obras", y en relación a la inexistencia de la recepción definitiva de las obras, la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Región de Tarapacá, deberá velar para que dicha situación sea regularizada a la brevedad por la empresa concesionaria, de modo que se ajuste a lo preceptuado en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su respectiva Ordenanza. Asimismo, la Dirección de Obras Municipales de Iquique deberá aplicar las sanciones que correspondan ante la infracción de las disposiciones de esa Ley, como igualmente esa corporación edilicia deberá dar inicio a un proceso disciplinario a fin de establecer las eventuales responsabilidades administrativas en relación con la actuación de otorgar patente comercial sin la existencia previa de la recepción definitiva de las obras.

9. En relación al punto 5 "Acerca del funcionamiento de la planta de revisión técnica de Zona Franca", puntualmente respecto del funcionamiento ilegal de la misma, corresponde se instruya un proceso sumarial tendiente a hacer efectivas las eventuales responsabilidades funcionarias comprometidas y aplicar, conforme el mérito de la causa, las sanciones que correspondan a los responsables ante la autorización de la Planta de Zona Franca, de los actos administrativos dictados y del incumplimiento del Informe sobre Investigación Especial N° 3, de 2012, de este Organismo Fiscalizador.

10. Con respecto al punto 6 en lo concerniente a la probidad administrativa, este Organismo de Control procederá a incoar un sumario administrativo a objeto de establecer las presuntas responsabilidades administrativas comprometidas en los hechos investigados, especialmente con aquellas conductas relacionadas en los puntos 1, 2, 5, 7, 8, 9 y 11 de estas conclusiones.

11. Finalmente, y en lo concerniente al numeral 7.1 "De la prórroga del plazo de vigencia del contrato de la antigua planta", corresponde que se dé inicio a un proceso disciplinario a fin de establecer las eventuales responsabilidades administrativas de aquellos funcionarios que debieron velar por la realización de una nueva licitación en cumplimiento de lo dispuesto en la ley N° 18.696 y demás normativa legal aplicable.

Saluda atentamente a Ud.,


HÉCTOR RAMOS CUEVAS
Jefe Control Externo

