



TOMADO RAZON
 26 MAY 2016
 Contraloría General de la República

APLICA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN DEL REGISTRO DE CONSULTORES A EMPRESA ZAÑARTU INGENIEROS CONSULTORES S.P.A.

SANTIAGO, 21 ABR 2016

TRAMITADA
 26 MAY 2016
 OFICINA DE PARTES
 DIREC. GRAL. DE OBRAS PÚBLICAS

CONTRALORÍA GENERAL
OFICINA GENERAL DE PARTES
 21 ABR 2016

RESOLUCIÓN DGOP N° **065**

DIVISION DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACION
 SPS
 21 ABR. 2016

VISTOS:

- Oficio N° 823 de 17/03/2015 del Ministro de Obras Públicas
- Oficio N° 479 de 19/03/2015, del Director General de Obras Públicas.
- Oficio N° 3499 de 02/04/2015, del Director Nacional de Vialidad.
- Oficio N° 697 de 22/04/2015, del Director General de Obras Públicas.
- Oficio N° 5301 de 19/05/2015, del Director Nacional de Vialidad.
- Oficio N° 5891 de 03/06/2015, del Director Nacional de Vialidad.
- Acta de Comisión de Registro sesión N° 7/2015 de 3/06/2015.
- Oficio DRCC N° 99 de 09.06.2015 del Secretario de la Comisión de Registro.
- Carta de 23/06/2015 de Zañartu Ingenieros Consultores S.P.A.
- Acta de Sesión de Comisión de Registro N° 10/2015 de 02/07/2015.
- Recurso de Reposición de 14/09/2015 interpuesto por Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A., en contra del acta precedente que fija los puntos de prueba.
- Acta de Sesión Extraordinaria de Comisión de Registro de 23.09.2015.
- Carta de 25/09/2015 de Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A.
- Acta de Declaración de Testigos en audiencia testimonial de 07/10/2015.
- Carta de 14/10/2015 de empresa Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A.
- Acta de sesión de Comisión de Registro N° 15 de 18.11.2015.
- Resolución DGOP (E) N° 5564 de 28.12.2015 que aplica sanción de Suspensión a la empresa Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A.
- Recurso de Reposición con Jerárquico en subsidio de 11.01.2016 interpuesto por Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A.
- Oficio N° 143 de 29.01.2016 del Director General de Obras Públicas.
- Oficio N° 4191 de 20.04.2016 del Director Nacional de Vialidad.
- Consultoría para la Puesta en Servicio del Puente Cau-Cau, Región de los Ríos efectuado por la VMB Ingeniería Estructural.
- Resolución DGOP (E) N° 1412 de 20.04.2016 que rechaza el Recurso de Reposición interpuesto por la empresa Consultora.
- Resolución MOP (E) N° 843 de 21.04.2016 que rechaza el Recurso Jerárquico interpuesto subsidiariamente por la empresa Consultora.
- D.S. N° 48 de 1994 del Ministerio de Obras Públicas que aprueba el Reglamento para Contratación de Trabajos de Consultoría.
- Las facultades que me otorga el D.F.L. N° 850 de 1997, Orgánica del Ministerio de Obras Públicas;
- La Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado;
- La Ley 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado;

- La Resolución N°1600/2008 de la Contraloría General de la República que fija normas de exención sobre el trámite de toma de razón.
- El DS. MOP N° 173 de 2015, que designa Director General de Obras Públicas.

CONSIDERANDO:

1. Que, mediante oficio N°823 de 17/03/2015 el Ministro de Obras Públicas, en atención a los graves hechos ocurridos en la obra "Construcción Puente Cau Cau y Accesos Valdivia, Región de Los Ríos" solicita convocar a Comisión de Registros para evaluar, en caso que lo amerite, la aplicación de alguna de las medidas establecidas en el artículo 97° del Decreto MOP N°48 de 1994, respecto a la empresa Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A.
2. Que, mediante oficio N°3499 de 02/04/2015, N°5301 de 19/05/2015 y N°5891 de 03/06/2015, el Director Nacional de Vialidad, entrega antecedentes al tenor de los hechos ocurridos en el contrato precitado, en virtud de los cuales solicita la aplicación de sanción de suspensión de 6 meses de la inscripción del registro de Consultores de la empresa Zañartu Ingenieros Consultores SpA, por no haber advertido oportunamente los errores producidos en los trabajos de confección e instalación de tableros del tramo móvil, conforme a lo dispuesto en los términos de referencia y no haber contemplado en su análisis técnico una solución integral respecto al funcionamiento del sistema mecánico de rótulas final que fuera instalado producto de los elementos adicionados como obras extraordinarias a las contratadas, el que en sus pruebas de implementación ocasionaron roturas de pernos en las tapas de los pasadores.
3. Que, en sesión de Comisión de Registro N°7/2015 de 3/06/2015, se acuerda formular cargos, por lo siguiente:
 - I.- No haber advertido oportunamente los errores producidos en los trabajos de confección e instalación de tableros del tramo móvil.
 - II.- No haber advertido anticipadamente a la Inspección Fiscal con mayor trabajo de control, respecto al comportamiento del funcionamiento de los equipos oleo-hidráulicos, que significó entre otros, la rotura del émbolo de uno de los cilindros del sector Sur.
 - III.- No haber contemplado en su análisis técnico una solución integral respecto del funcionamiento del sistema mecánico de rótulas final que fuera instalado producto de los elementos adicionados como obras extraordinarias a las contratadas, el que en sus pruebas de implementación ocasionaron roturas de pernos en las tapas de los pasadores.Indicándose además, que los cargos formulados son considerados como "falta grave" y por lo tanto, corresponde aplicar la medida de suspensión del Registro de Consultores por el plazo de un año a la empresa Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A., por aplicación del art. 97 letra f) del DS MOP N°48/1994.
4. Que mediante oficio DRCC N° 99 de 09.06.2015 del Secretario de la Comisión de Registro dirigido a Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A., comunicando inicio de proceso sancionatorio.
5. Que, mediante Carta de 23/06/2015 de Zañartu Ingenieros Consultores S.P.A., presenta descargos, solicita término probatorio en conformidad al artículo 35 y siguientes de la Ley N° 19.880 y acompaña documentos.

6. Que, en Sesión de Comisión de Registro N° 10 de 2/07/2015, se tienen por presentados los descargos y los documentos, se fija término probatorio de 10 días hábiles, estableciendo los hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos y se fija fecha y hora para audiencia testimonial.
7. Que, la empresa Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A. mediante presentación de 14/09/2015, interpone Recurso de Reposición en contra de resolución que fija puntos de prueba, solicitando en subsidio corrección de oficio de los puntos de prueba, suspensión del procedimiento hasta resolución del Recurso de Reposición y presenta lista de testigos.
8. Que, en Sesión Extraordinaria de Comisión de Registro de 23.09.2015, se acordó rechazar el recurso de reposición interpuesto, estimando que el punto de prueba recurrido es pertinente a la causa por lo que se rechaza el recurso, se deniega el uso de facultades de corrección de oficio, fija nuevo término probatorio, teniendo por presentada la lista de testigos .
9. Que, en audiencia testimonial de fecha 07 de octubre de 2015, se tomó la declaración de los siguientes testigos presentados por la Consultora:
Jorge Enrique Plantat Brard, RUT [REDACTED] Constructor Civil, domiciliado en Avda. [REDACTED] N° [REDACTED] comuna de Providencia Santiago.
Carlos Cristian Romero Marín, RUT [REDACTED] Ingeniero Civil, domiciliado en calle [REDACTED] N° [REDACTED] comuna de Puente Alto, Santiago.
10. Que, en la sesión de comisión N° 15 efectuada el 18/11/2015, se revisaron los descargos y las pruebas rendidas por la empresa, así como todos los antecedentes presentados por la Dirección de Vialidad, luego de lo cual se acordó mantener la sanción de suspensión del Registro de Consultores a la empresa Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A. por el periodo de un año en virtud de haber cometido una falta grave, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 97 letra f del Reglamento para Contratación de Trabajos de Consultoría. Lo anterior con el voto disidente del Director de Vialidad, quien estuvo por suspender a la empresa por un periodo de seis meses.
11. Que, la comisión funda su sanción en los siguiente argumentos:
 - Indican como antecedentes previos, que la construcción de este puente es una obra inédita en su estilo en nuestro país.
 - En tal sentido, la Asesoría de Inspección Fiscal contratada para dicha obra, debía prestar todos los servicios necesarios para que el Inspector Fiscal llevara un adecuado control técnico y administrativo del contrato de obra, razón por la cual, se requería de una especialidad singular en puentes basculantes con el fin de asegurar un buen producto final.
 - Por lo anterior, se incluyó explícitamente en el contrato, particularmente en los términos de referencias, artículo 2 "Labores a realizar" punto 2.1, la necesidad de que la Asesoría estudiara el proyecto de forma permanente y constante para conocerlo íntegramente y evitar de esa manera posibles errores y llevar un adecuado control de la ejecución de obras, lo que permitiría advertir cualquier anomalía que se presentara en el desarrollo del contrato. Se esperaba entonces de la asesoría un estándar de diligencia que permitiera reconocer si una determinada acción de la empresa contratista implicaba un riesgo inminente para la obra, esperando a la vez que las alertas asociadas a esas acciones fueran equivalentes al nivel de riesgo que ellas producían.
 - Asimismo, los términos de referencia indicaban expresamente la obligación de visitas de especialistas a faenas cuando las necesidades del trabajo lo requirieran apoyando directamente al Inspector Fiscal en la solución de los problemas que se suscitaban en el contrato.

- En este orden de consideraciones, contrario a lo que ha expuesto el Consultor, se puede establecer que sus obligaciones incluían todas aquellas gestiones necesarias que las buenas prácticas de la Ingeniería y la *lex artis* de esta disciplina, contemplan para apoyar adecuadamente la supervisión y control de la ejecución de un puente basculante.
- Así, el artículo 69 del Reglamento para Contratación de Trabajos de Consultoría, establece dentro de las obligaciones del Consultor, la de emitir todas las observaciones necesarias y en forma oportuna para llevar adecuadamente el contrato y finalizarlo con la obra ejecutada y en total funcionamiento. Aún más, el contrato estableció la obligación para el Asesor, de proponer soluciones a los problemas detectados como manifestación última de esta obligación de hacer observaciones.
- Pues bien, de los antecedentes que obran en el expediente de este procedimiento sancionatorio, tanto documentales como prueba testimonial, se ha podido establecer la falta de oportunidad en las alertas del Consultor ante diversas situaciones ocurridas en la ejecución de obras y las escasas diligencias efectuadas para colaborar en la búsqueda de soluciones, lo que impidió que el Inspector Fiscal contara con todos los antecedentes, advertencias y opiniones técnicas posibles para llevar el adecuado control de las obras.
- En virtud de lo anterior, el Consultor ha incurrido en una falta grave consistente en omitir observaciones de tal envergadura que han hecho imposible advertir y evitar los graves perjuicios que se han producido a la obra lo que se traduce en daños de gran consideración al patrimonio fiscal y a la comunidad.
- En ese sentido, la prueba testimonial rendida por la empresa Consultora, dejó de manifiesto que la Asesoría, por la magnitud de la obra, tenía la convicción de requerir otros especialistas para orientar de mejor manera la inspección de las obras, no obstante omitieron comunicar dicha necesidad al Inspector Fiscal, entregando una asesoría con falencias en el área del sistema oleo-hidráulico, electromecánico y de control computacional, especialidades que tenían directa relación con el funcionamiento del puente basculante, puesto que se trata nada menos de los sistemas que permiten que este puente suba y baje sus brazos.
- Asimismo, tanto de los descargos de la consultora como de la prueba testimonial, se da por establecido que la Asesoría, para fundamentar la falta de avisos oportunos en cuanto al comportamiento del funcionamiento de los equipos oleo-hidráulicos, ha manifestado que no era de su competencia estudiar el diseño, por no ser una materia propia de la Asesoría, situación que debe ser descartada en base a los fundamentos ya señalados precedentemente.
- Resulta evidente entonces, que la finalidad de la asesoría implicaba más que la función de un observador que constata como la empresa comete una seguidilla de errores en una obra, limitándose sólo a dejar constancia –a modo de testigo- de lo que ocurre. Tampoco es posible colegir que los servicios contratados implicarían que la asesoría se desarrolle sin contar con el personal técnico suficiente para comprender el funcionamiento del puente y su diseño, ya que no resulta factible controlar algo que no se entiende a cabalidad. Por último, la responsabilidad del asesor diligente no se agota en listar todos los errores que va cometiendo la empresa contratista, sino que también en advertir expresamente que no se realicen determinadas operaciones que impliquen un daño irreparable al proyecto.
- En cuanto a la prescripción de orden administrativo, alegada por el Consultor, es del caso señalar que la sanción acordada por la Comisión se encuentra fundamentada en una falta grave al reglamento por parte del Consultor, situación que se verifica, sólo una

global que ha tenido el Consultor en el desarrollo de un contrato; la relación que mantiene con el Ministerio; el resultado del trabajo entregado y aún más, incluso evaluar su comportamiento con otras entidades de la Administración del Estado como lo establece la letra e) del mismo artículo.

- En atención al ámbito de facultades que le fija a la Comisión del Registro el precitado artículo 97, se afirma que ésta no se ha apartó en forma alguna del principio de legalidad que rige a la Administración Pública, actuado en virtud de sus atribuciones y, entendiendo que la competencia para determinar el mérito y calidad de las obras no es exclusiva y excluyente de la Comisión Calificadora, así como el propio artículo 92 del Reglamento precitado referido a las Calificaciones del Trabajo de Consultoría en su inciso final lo dispone "*Esta calificación no libera al Consultor de la responsabilidad legal y reglamentaria que le cabe en la ejecución de un Trabajo de Consultoría.*", lo que permite desestimar lo argumentado por el interesado en este aspecto.
- Que en cuanto a la falta de oportunidad de los avisos, se señaló que si bien en los meses de diciembre de 2013 y mayo de 2014, la Asesoría de Inspección Fiscal emitió Informes Mensuales que se limitaban a constatar lo ya ocurrido en las obras, los antecedentes adjuntos al expediente no dieron cuenta de informes o comunicaciones previas a dichos acontecimientos, que permitieran a partir de ellas, prever de manera alguna las fallas ocurridas y menos aún se observaron soluciones que permitieran levantar las observaciones de los informes que precedieron a esos sucesos, entregando ejemplos de dichas afirmaciones referidos a que en el Informe Mensual de octubre de 2013 previo al error de instalación de los brazos, en cuanto a la no conformidad registrada respecto a la soldadura del puente basculante, la Asesoría de inspección Fiscal se limitó a señalar que las soluciones planteadas por AZVI eran insuficientes sin proponer soluciones a dicho aspecto, incumpliendo con las obligaciones que le imponía las Bases del contrato, en el artículo 2 punto 2.2 y artículo 3 punto 3.2. VI referidos a las sugerencias y soluciones a los problemas de construcción presentados.
- En el mismo sentido y para el caso de la falla del cilindro, se manifestó que en el registro de no conformidades, en forma previa a la falla, existe la No Conformidad N° 253 A de 21.01.2015, dirigida principalmente al tablero basculante, sin que se pueda apreciar anotación alguna referida a los procedimientos de soldadura del sistema oleohidráulico, ello cobra especial relevancia cuando se evidenció que la Consultora no justificó procedimientos de control de dicho proceso y de los soldadores que realizaron esa labor, siendo la soldadura defectuosa de los vástagos y la rótula, clave en el colapso del cilindro sur del puente. Por lo tanto, se estimó que dichas omisiones, son una manifestación más de la conducta negligente de la Asesoría que ratifica lo razonado en la resolución recurrida, en cuanto a que la labor del Asesor de Inspección Fiscal "*no se agota en listar todos los errores que va cometiendo la empresa contratista, sino que también en advertir expresamente que no se realicen determinadas operaciones que impliquen un daño irreparable al proyecto.*"
- En cuanto a la contradicción manifestada por la recurrente entre los documentos acompañados por la Dirección de Vialidad y lo resuelto por la Comisión, se indicó que dichos antecedentes son sólo parte de los medios probatorios valorados según la vasta experiencia de los integrantes de la Comisión de Registro, los que

dieron cuenta de un cumplimiento formal de las exigencias contractuales por parte de la Recurrente, a través del registro de los hechos acontecidos en la obra, a modo de testigo, más no tuvieron relación con el efectivo apoyo a la Inspección Fiscal en la prevención de sendos errores que significaron aumentos cuantiosos de contrato e incluso finalmente la paralización de las obras.

- Reafirmando lo anterior a través de lo declarado en prueba testimonial presentada por la recurrente respecto de la oportunidad en que advirtió de los errores en los trabajos de confección e instalación del tablero móvil al Inspector Fiscal del contrato, cuando ambos testigos estuvieron contestes en señalar que previo a dichos trabajos, sólo se comunicó que no contaba con los planos de ensamblaje, sin que se pusiera de manifiesto las consecuencias que podían derivarse de ello o que dada la relevancia de ese hecho, se recomendará suspender el ensamblaje.-
- En cuanto a la prescripción de la sanción administrativa la resolución de los recursos expresa que la infracción grave imputada a la recurrente, se encuentra constituida por una serie de omisiones de avisos oportunos, conducta del Consultor de carácter permanente y continuo a lo largo de la ejecución del contrato, infracción que se perfecciona con su resultado, momento en el cual es posible comenzar con el cómputo del plazo de prescripción. Por lo tanto, desde tal perspectiva se concluyó que la manifestación última de la falta grave cometida por la Asesoría de Inspección Fiscal, es la falla en el sistema oleohidráulico que significó la rotura del émbolo de uno de los cilindros del sector Sur, situación en la que se omitieron informes previos de tal contundencia que permitieran detectar las falencias del sistemas antes de efectuar las pruebas que terminaron con el puente con un brazo no operativo y finalmente con la obra paralizada, hecho que ocurrió en febrero de 2015, lo que en atención a los antecedentes que obran en el expediente en cuanto a fechas de solicitud de sanción y notificación de cargos, permitieron descartar la declaración de prescripción.
- En cuanto a lo alegado por el recurrente en orden a que existiría disconformidad entre la resolución y el mérito de las pruebas, por estimar que la Comisión debió haber analizado separadamente cada uno de los cargos imputados, acusando falta de fundamentación, se manifestó que el artículo 35 de la ley 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado, en lo que interesa sostiene que *"los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento, podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho, apreciándose en conciencia."*, lo que alude finalmente a la apreciación conjunta de la prueba y el concepto de sana crítica. Por lo tanto, se estimó que la Comisión de Registro, en su carácter técnico, pudo apreciar con libertad las pruebas contenidas en el expediente del procedimiento administrativo, teniendo siempre en consideración los límites de la sana crítica, acordándose la sanción en consideración al mérito del expediente administrativo, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 35 de la ley 19.880, desestimando con esto, la falta de fundamentación y ponderación de las pruebas alegada por el interesado.
- Asimismo, se recalcó que lo sancionado es la falta de avisos oportunos, que para este caso en particular, se trató de haber omitido comunicar la necesidad de otras especialidades en la asesoría, que asegurara un buen producto final, lo que

se respalda con la prueba testimonial rendida por la recurrente, puesto que los testigos dejaron de manifiesto que la Asesoría, por la magnitud de la obra, tenía la convicción de requerir otros especialistas para orientar de mejor manera la inspección de las obras, no obstante omitieron comunicar dicha necesidad al Inspector Fiscal, entregando una asesoría con falencias en el área del sistema oleo-hidráulico, electromecánico y de control computacional, especialidades que tenían directa relación con el funcionamiento del puente basculante.

- Adicionalmente, se tuvo a la vista nuevos antecedentes aportados por la Dirección de Vialidad, relativos a la "Consultoría para la Puesta en Servicio del Puente Cau-Cau, Región de los Ríos.", pudiendo observarse una serie de conclusiones que ponen de manifiesto el actuar negligente de la recurrente en el desarrollo del contrato de Asesoría de Inspección Fiscal, referidas a la fiscalizaciones y avisos que debió efectuar de manera preventiva.
- Finalmente, se indicó que la finalidad última de las obras es prestar un servicio público a la comunidad, lo que se ve afectado por el actuar negligente de la Asesoría, provocado un grave daño social.

17. Por lo tanto, habiéndose cumplido todas las etapas del debido proceso sancionatorio incoado en contra de la empresa consultora Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A. y confirmándose la decisión de la Comisión de Registro en cuanto a sancionar con la suspensión por un año del Registro de Consultores a dicha empresa, mediante los rechazos del Recurso de Reposición y Jerárquico en subsidio, corresponde aplicar la sanción.

RESUELVO:

1. **APLÍCASE** a la consultora Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A. R.U.T. [REDACTED] la medida de suspensión del Registro de Consultores de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 97 letra f) del DS M.O.P. N°48, de 1994 Reglamento para Contratación de Trabajos de Consultoría, por un periodo de un año a contar de la fecha en que el acto administrativo que lo ordene quede totalmente tramitado.
2. **NOTIFÍQUESE** la presente resolución a Zañartu Ingenieros Consultores S.p.A.; al Departamento de Registro de Contratistas y Consultores MOP y Oficina de Partes.

ANÓTESE, TÓMESE RAZÓN Y NOTIFÍQUESE.



JUAN MANUEL SOTOMAYOR
Director General de Obras Públicas
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

Nº Proceso 979.21.81

MARCELA DÍAZ ESCOBAR
Abogada

PAULINA JACQUE-ABARCA
Abogada
Dirección General de Obras Públicas