



**CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO**

**INFORME
INVESTIGACIÓN ESPECIAL**

Municipalidad de Chiguayante

**Número de Informe: IE-810/2015
1 de octubre de 2015**





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N°s 88.086/15
88.108/15
RNG/LVR/hop.

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 018425 01.10.2015

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe de Investigación Especial N° IE-810 de 2015 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en la Municipalidad de Chiguayante.

Sobre el particular, corresponde que esa autoridad adopte las medidas pertinentes, e implemente las acciones que en cada caso se señalan, tendientes a subsanar las situaciones observadas. Aspectos que se verificarán en una próxima visita que practique en esa Entidad este Organismo de Control.

Saluda atentamente a Ud.

VERÓNICA URREGO AHUMADA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO BÍO



- 2 OCT 2015

1550

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE CHIGUAYANTE
CHIGUAYANTE.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N°s 88.086/15
88.108/15
RNG/LVR/hop.

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 018426 01.10.2015

Adjunto, remito a Ud., copia del informe de Investigación Especial N° IE-810 de 2015 debidamente aprobado, con el fin de que en la primera sesión que celebre el concejo municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado entregándole copia del mismo.

Al respecto, Ud. deberá acreditar ante esta Contraloría Regional, en su calidad de secretario del concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite dentro del plazo de diez días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.

VERÓNICA URREGO ANUMADA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO



- 2 OCT 2015

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL
DE LA MUNICIPALIDAD DE CHIGUAYANTE
CHIGUAYANTE.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N°s 88.086/15
88.108/15
RNG//LVR/hop.

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 018427 01.10.2015

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe de Investigación Especial N° IE 810 de 2015 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en la Municipalidad de Chiguayante.

Saluda atentamente a Ud.

VERÓNICA ORREGO AHUMADA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO BÍO



20 OCT 2015

11-50

AL SEÑOR
DIRECTOR DE CONTROL
DE LA MUNICIPALIDAD DE CHIGUAYANTE
CHIGUAYANTE.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N^{os} 88.086/15
88.108/15
RNG//LVR/hop.

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 018428 01.10.2015

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe de Investigación Especial N° IE 810 de 2015 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en la Municipalidad de Chiguayante.

Saluda atentamente a Ud.

VERÓNICA ORREGO AHUMADA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO BÍO

AL SEÑOR
LUIS [REDACTED]

[REDACTED]
PRESENTE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N^{os} 88.086/15
88.108/15
RNG//LVR/hop.

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 018429 01.10.2015

Adjunto remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe de Investigación Especial N° IE 810 de 2015 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en la Municipalidad de Chiguayante.

Saluda atentamente a Ud.

VERÓNICA ORREGO AHUMADA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO BÍO

AL SEÑOR
FELIPE [REDACTED]
[REDACTED]
CHIGUAYANTE.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N^{os} 88.086/15
88.108/15
RNG/hop.

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA.

CONCEPCIÓN, 018554 . 05.10.2015

Adjunto remito a Ud. para su conocimiento y fines pertinentes, Informe de Investigación Especial N° 810 de 2015 debidamente aprobado, con el resultado de la auditoría efectuada en la Municipalidad de Chiguayante. Ello en consideración a que se ordena a dicha entidad instruir un sumario administrativo y copia del oficio N° 18.425, de 1 de octubre de 2015, remitido del citado informe.

Saluda atentamente a Ud.

VERÓNICA ORREGO AHUMADA
CONTRALOR REGIONAL DEL BÍO BÍO

A LA SEÑORA
LUZMIRA PALMA PALMA
JEFE DE LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO
FISCALÍA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
SANTIAGO.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF. N°s 88.086/15
88.108/15

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL
N° 810, DE 2015, SOBRE PRESUNTAS
IRREGULARIDADES EN LA
MUNICIPALIDAD DE CHIGUAYANTE.

CONCEPCIÓN, - 1 OCT. 2015

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional don Luis [REDACTED] y, en forma separada, tres vecinos de la comuna de Chiguayante, solicitando se investiguen supuestas irregularidades cometidas por la respectiva municipalidad, en relación con la actividad de extracción y procesamiento de áridos que desarrolla la empresa Canteras Lonco S.A., en un sector de esa comuna; sin que la aludida entidad edilicia le haya otorgado una patente comercial que ampare el ejercicio de dicha labor, ni le haya cobrado derechos municipales, a lo menos, durante los últimos tres años.

I. ANTECEDENTES

El trabajo efectuado, tuvo como finalidad investigar los hechos expuestos por los recurrentes, quienes señalan en síntesis, que se ven afectados por el movimiento que generan los camiones que trasportan el material, por lo cual, solicitan se determinen posibles infracciones al decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, especialmente en lo referido al funcionamiento de la empresa aludida sin patente municipal; al cobro de derechos de aseo y de extracción de áridos; así como la falta de fiscalización de parte de la Municipalidad de Chiguayante.

Además, denuncian que el referido municipio mantendría una relación comercial con la sociedad mencionada, ya que le habría comprado material pétreo en varias oportunidades y, en ocasiones, a través de la Constructora Osvaldo Acosta Cosmelli Ltda., vendedor de la producción de la empresa Canteras Lonco S.A.

Finalmente, requieren que se constate la existencia de una ordenanza municipal que fije las tasas para el cobro de derechos por la extracción de áridos en esa comuna, y que se establezca, además, si el ente edilicio ha realizado acciones tendientes a obtener el pago de los derechos indicados, desde la creación de la comuna.

A LA SEÑORA
VERÓNICA ORREGO AHUMADA
CONTRALORA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
PRESENTE.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

II. METODOLOGÍA

La fiscalización 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, los procedimientos de control contenidos en la resolución exenta N° 1.485, de 1996, que Aprueba Normas de Control Interno y, la resolución N° 20, tomada razón el 16 de marzo de 2015, que fija las Normas que Regulan las Auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República, e incluyó entrevistas con diversos funcionarios, análisis de documentos, constancias y otros antecedentes que se estimó necesarios.

Cabe precisar, que con carácter reservado el 3 de septiembre de 2015, por oficio N° 16.758, fue puesto en conocimiento del Alcalde de la Municipalidad de Chiguayante, el preinforme de observaciones N°810, de 2015, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones, que a su juicio, procedieran, lo cual se concretó mediante oficio N°641, de 24 de septiembre de 2015.

III. ANÁLISIS

Para atender tales peticiones, se consideró necesario requerir informe a los organismos públicos involucrados, siendo del caso agregar, que la documentación pertinente fue validada en terreno por fiscalizadores de esta Contraloría Regional.

En primer término se requirió a la Municipalidad de Concepción, la que a través de su oficio N° 1.315, de 2015, manifestó que la labor extractiva de la empresa Canteras Lonco S.A., se realiza en la comuna de Chiguayante, por lo que le corresponde a dicho municipio la regularización, fiscalización, giro, cobro y recaudación de los eventuales derechos impagos.

Añade, que la Dirección de Obras Municipales no cuenta con registros, antecedentes ni planimetría de la empresa de que se trata, y que la Dirección de Administración y Finanzas, no registra permiso ni patente municipal, para que opere en la comuna.

Por otra parte, agrega que según información enviada por el Servicio de Impuestos Internos, SII, el contribuyente al que se alude, tiene domicilio comercial en Colo Colo N° 755, Concepción, en el cual desarrolla el giro de "oficina de extracción de piedra, arcilla y arena", sin patente municipal y registra en dicha entidad un capital propio tributario para el año 2013 de \$4.609.600.849, de modo que debería pagar un gravamen por la actividad de que se trata de \$23.048.004, aproximadamente, haciendo presente, que el 13 de abril de 2015, ese municipio cursó, por dicha razón, una infracción a la sociedad en comento, la que fue conocida por el 1° Juzgado de Policía Local de Concepción, bajo el rol de expediente N° 3157-2015, de ese tribunal, sin perjuicio de lo cual, la entidad informante dictó el decreto alcaldicio N° 90-DAF-2015, de 15 de mayo de la misma anualidad, a través del cual dispuso la clausura inmediata de la mencionada oficina.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

También se ha tenido a la vista el informe emitido por el SII, a través del oficio N° 1.618, de 2015, en el que expuso que en el mes de mayo de cada año, genera la información que se utiliza para el cálculo de las patentes municipales, a partir de lo recabado en la operación renta correspondiente al año en curso, datos que se dejan disponibles en la página web institucional, para ser descargados directamente por los municipios.

Agrega, que durante el presente año, la información se puso a disposición el 29 de mayo y se realizó una nueva carga, el 19 de junio, lo que fue informado a todas las entidades edilicias, a través de su oficio N° 1.370 de 2015.

Añade, que respecto del contribuyente Canteras Lonco S.A., fue informada su casa matriz en la comuna de Concepción, en la dirección Colo Colo N° 755, con un capital propio tributario para el año 2014 de \$4.925.023.649, y además, fue reportado en Chiguayante, una sucursal en "camino a Chiguayante, sin número, Sector Lonco"; con actividades económicas vigentes de "explotación de bosques" y "extracción de piedra, arena y arcilla".

Por su parte, el Servicio de Evaluación Ambiental de la Región del Bío-Bío, SEA, por oficio N° 452, de 2015, expresó que la empresa Canteras Lonco S.A., no ha ingresado ni tramitado ningún Estudio de Impacto Ambiental (EIA), así como tampoco, ninguna Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Agrega, que tampoco ha presentado ante ese servicio alguna pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de algún proyecto, obra o acción.

IV. CONTROL INTERNO

Se practicó una revisión a los controles asociados al proceso de fiscalización que efectúa la Municipalidad de Chiguayante, respecto de empresas que desarrollan labores extractivas de áridos en la comuna, teniendo como base las Normas de Control Interno aprobadas por la Contraloría General de la República mediante la resolución exenta N° 1.485, de 1996, estableciéndose que la dirección de control municipal, no ha incluido en sus programas de auditorías anuales, la fiscalización de la Empresa Canteras Lonco S.A.

V. MATERIA EXAMINADA

Esta Contraloría Regional se constituyó en la Municipalidad de Chiguayante, con el propósito de validar y verificar tanto los hechos denunciados, como la información recopilada, debiendo precisar que los antecedentes aportados por la entidad para su revisión, fueron puestos a disposición de este Órgano Superior de Control para su examen, el día 5 de junio de 2015.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Aspectos generales.

La Empresa Canteras Lonco S.A. es una sociedad anónima cerrada, constituida el 23 de junio de 1982, con domicilio comercial en calle Colo Colo N° 755, interior, en la comuna de Concepción, con el giro "comercializadora de áridos", según consta en copia simple de escritura de constitución, otorgada ante el Notario Público de Concepción, don Humberto Enríquez Frödden. Posee una casa matriz, con funcionamiento en esa misma dirección y una sucursal en Chiguayante, lugar donde se realiza la extracción del material pétreo.

El 27 de abril de 2015, personal dependiente de la Unidad Técnica de Inspección Municipal de Chiguayante se constituyó en la sucursal de la empresa Canteras Lonco S.A., ubicada en el sector Lonco, sin número, lugar donde ejecuta la actividad de extracción de piedra, arena y arcilla, con el propósito de acreditar la exhibición de la patente comercial por la actividad desarrollada en el lugar, para lo cual se le hizo entrega de la notificación N° 9.175, de la misma data, lo que dio origen al oficio N° 192, de 12 de mayo de la misma anualidad, del Departamento de Rentas y Patentes, en el cual se consigna que tanto su casa matriz como la sucursal no habían obtenido de los municipios de Concepción y Chiguayante, respectivamente, una patente para funcionar, sino que solo cuentan con tres comprobantes de pago, por concepto de "Pertenenencias Mineras", en favor de la Tesorería General de la República.

Luego, el 15 de mayo del presente año, el encargado de la Unidad Técnica de Inspección Municipal, don Cristián Garcés Contreras y la jefa de la Oficina de Rentas y Patentes e Inspectores Municipales, doña María Hernández Terán realizaron una inspección al lugar donde aquella desarrolla la actividad extractiva, con el propósito de conocer las principales características de las operaciones desarrolladas al interior del recinto y evaluar el cobro de patentes de conformidad a la normativa legal, reglamentos y ordenanzas municipales, de lo cual, da cuenta un informe, contenido en el oficio N° 30, de la misma fecha, en el que se indica, entre otros antecedentes, que la sociedad comercial inspeccionada ejecuta actividades de extracción de rocas, que se clasifican y/o son chancadas para generar el producto terminado que se vende, únicamente, a la empresa Constructora Osvaldo Acosta Cosmelli y Cia. Ltda., con oficina en Concepción, correspondiendo a esta última la comercialización de los productos; que en el lugar existe una máquina chancadora, capaz de reducir la roca resultante de la detonación en subproductos de esta misma como son la grava, gravilla y gravilla fina.

Por su parte, el Servicio Nacional de Geología y Minería, SERNAGEOMIN, zona sur, en respuesta a solicitud de fiscalización efectuada por el Director de Obras de la Municipalidad de Chiguayante, don Marcos Muñoz Castro, indicó por medio del oficio N° 1.443, de 27 de abril de 2015, en lo que importa, que la faena desarrollada en el señalado sector, consiste en la extracción y procesamiento de material pétreo del tipo roca granítica, mediante un sistema de banqueo y con rampas de acceso, en donde se observan distintas etapas de proceso, tales como: extracción de roca por fracturamiento con explosivos, carguío con pala a camiones para su transporte a planta de proceso, chancado y clasificación según su granulometría, haciendo presente que la cantera cuenta con una dotación de 50 trabajadores y con una producción diaria de 1.000 metros cúbicos.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Se agrega en el referido informe, que las rocas utilizadas directamente en la construcción no son sustancias concesibles, por lo que conforme a lo prescrito en el artículo 13 del Código de Minería, este tipo de extracción no se considera faena minera, debido a lo cual, el SERNAGEOMIN no está facultado para otorgar permisos de explotación y tampoco puede ejercer labores fiscalizadoras.

Ahora bien, el 18 de mayo de 2015, el municipio de Chiguayante dictó el decreto alcaldicio N° 1.274, a través del cual dispuso la clausura inmediata del establecimiento comercial donde funciona la sucursal y lugar de extracción del material árido, por funcionar sin patente comercial, medida que fue implementada y cumplida con auxilio de la fuerza pública en la misma data, la que se mantenía vigente hasta el término de la fiscalización, esto es el 13 de julio de 2015.

El 27 de mayo de la presente anualidad, la autoridad comunal, a través del decreto alcaldicio N° 1.646, dispuso un sumario administrativo, con el propósito de esclarecer eventuales responsabilidades administrativas que pudieren afectar a los funcionarios municipales que tengan injerencia en la fiscalización de la actividad desarrollada por la referida empresa, designándose fiscal al asesor jurídico del municipio, procedimiento que se encuentra en su etapa indagatoria.

Sobre el particular, esta Contraloría Regional ha estimado conveniente para el análisis de los hechos planteados, tratar las presentaciones que se atienden, distinguiendo, en su caso, las materias denunciadas en ellas:

1.- Cobro de patente municipal.

1.1. La empresa Canteras Lonco S.A., desde sus inicios, ha desarrollado sus actividades de extracción y venta de áridos sin obtener una patente municipal en relación con las aludidas labores.

Al respecto, el inciso segundo del artículo 23 del citado decreto ley N° 3.063, de 1979, prevé, que las actividades primarias quedarán gravadas con dicha contribución cuando en ellas medie algún proceso de elaboración de productos, aunque se trate de los exclusivamente provenientes del respectivo fundo rústico, tales como aserraderos de maderas, labores de separación de escorias, moliendas o concentración de minerales, y cuando los bienes que se obtengan de esta clase de actividades primarias, se vendan directamente por los productores, en locales, puestos, kioscos o en cualquiera otra forma que permita su expendio también al público o a cualquier comprador en general, no obstante que se realice en el mismo predio, paraje o lugar donde se extraen, y aunque no constituyan actos de comercio los que se ejecuten para efectuar esa enajenación.

Enseguida, conforme a la letra a) del artículo 2° del decreto N° 484, de 1980, del antiguo Ministerio del Interior, que aprueba el reglamento para la aplicación de los artículos 23 y siguientes del título IV del decreto ley N° 3.063, de 1979, las actividades primarias son todos aquellos giros económicos que consisten en la extracción de productos naturales, tales como agricultura, pesca, caza, minería, etc.





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

En relación con lo anterior, es dable precisar que tal como se ha sostenido por la reiterada jurisprudencia de la Contraloría General, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 16.767, de 2008, 3.462 y 3.652, ambos de 2009 y 28.016, de 2015, para que se entienda gravada una determinada actividad económica primaria, ésta debe cumplir con los requisitos copulativos apuntados anteriormente, requisitos cuya constatación constituye una situación de hecho que deberá verificar la Administración activa, ya que los municipios sólo pueden cobrar las patentes municipales en la medida que se encuentre acreditado el ejercicio efectivo de la actividad gravada, de manera que no procede que, simplemente, se presuma tal ejercicio.

En este sentido, y de acuerdo con lo informado por el Director de Administración y Finanzas (S) de la Municipalidad de Chiguayante, don Héctor Chávez Noriega, mediante oficio N° 222, de 5 de junio de 2015, se desestimó efectuar los cobros correspondientes, debido a que en los listados de capital propio emitidos por el SII, desde el año 2009 a la fecha, no figura el contribuyente Canteras Lonco S.A. ni la clasificación de su actividad, lo que resulta concordante con lo informado por el SII a través de su oficio N° 1.618, de 2015, antes mencionado.

También indicó, que previo al año 2010, la entidad realizó dos inspecciones a las instalaciones de la empresa Canteras Lonco S.A., oportunidad en que acordó que la ejecución de la actividad de extracción de rocas, se trataba de una actividad primaria no afecta a patente comercial, hecho que se aparta del análisis normativo y jurisprudencial antes expuesto.

Sobre la materia, y teniendo en consideración que la sociedad de que se trata, ha establecido su casa matriz en la comuna de Concepción y una sucursal, lugar donde se desarrolla la actividad extractiva, en la de Chiguayante, cabe hacer presente lo preceptuado en el artículo 25, inciso primero del decreto ley N° 3.063, de 1979, el cual dispone, en lo que interesa, que en los casos de contribuyentes que tengan sucursales, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o importancia económica, el monto total de la patente que grava al contribuyente será pagado proporcionalmente por cada una de las unidades antedichas, considerando el número de trabajadores que laboran en cada una de ellas, cualquiera sea su condición o forma, incluidos los trabajadores de temporada y los correspondientes a empresas subcontratistas.

Agrega el inciso segundo de la norma citada, que para estos efectos, el contribuyente deberá presentar, dentro del mes de mayo de cada año, en la municipalidad en que se encuentre ubicada su casa matriz, una declaración en que se incluya el número total de trabajadores que laboran en cada una de las sucursales, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial. Por su parte, el inciso tercero señala que sobre la base de la declaración antes referida y los criterios establecidos en el reglamento, la municipalidad receptora determinará y comunicará, tanto al contribuyente como a las municipalidades vinculadas, la proporción del capital propio que corresponda a cada sucursal, establecimiento o unidad de gestión empresarial. (Aplica dictamen N° 57.156, de 2015).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Asimismo, para el análisis de la actividad comercial de que se trata, se debe tener en cuenta que el otorgamiento de patentes municipales, debe ser concordante con las actividades propias definidas para cada zona en el respectivo plan regulador, de modo que sólo podrá desarrollarse en aquellas, las actividades comerciales o industriales compatibles con los objetivos o metas de la planificación comunal. (Aplica dictamen N° 14.841, de 2010).

Sin perjuicio de lo expuesto, consta en la base de datos del Poder Judicial, que Canteras Lonco S.A., interpuso ante la Corte de Apelaciones de Concepción, sendos recursos de protección en contra de las municipalidades de Concepción y Chiguayante, roles N°s 2373-2015 y 2447-2015, respectivamente, actualmente en tramitación, acciones en las que cuestiona el cobro del aludido tributo municipal, argumentando, en lo que interesa, que su giro comercial no está afecto a dicho gravamen, por tratarse exclusivamente de una actividad primaria, sin que concurren, a su juicio, los requisitos copulativos establecidos en la ley para tal efecto.

La antedicha circunstancia, obsta a este Organismo Contralor entrar al conocimiento de la situación planteada, en razón de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 6° de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General, en relación con el artículo 54, inciso tercero, 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, los cuales consagran el principio de no intervención, el que tiene como propósito evitar que esta Entidad Fiscalizadora se pronuncie en los asuntos sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, como acontece en la especie. (Aplica dictámenes N°s 87.750, de 2014 y 16.260, de 2015).

1.2. En otro orden de ideas, se debe indicar, en relación a la necesidad que este tipo de proyectos sean sometidos previamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que conforme al criterio contenido en el dictamen N° 30.896, de 2012, tales proyectos únicamente han de ingresar obligatoriamente al mencionado procedimiento si son susceptibles de ser considerados en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 10 de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, aspecto que la municipalidad deberá tenerse en consideración al momento de autorizar la patente comercial respectiva, cuando proceda.

A su vez, el referido artículo 10, letra i), de ese texto legal, establece, en lo que interesa, que la actividad de extracción industrial de áridos, en cualquiera de sus fases, debe someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental.

De este modo, cabe tener presente que, si bien una patente municipal además de constituir un gravamen a la actividad de que se trate y amparar su ejercicio, su otorgamiento no autoriza, en sí mismo, la ejecución material de aquella, sin cumplir previamente con los demás requisitos legales que se exijan para su desarrollo. (Aplica dictamen N° 14.841, de 2010).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

2.- Ordenanza sobre extracción de áridos.

Se verificó, que a partir del 1 de abril del año 1997, la Municipalidad de Chiguayante dispone de una ordenanza sobre extracción de áridos y corta de árboles, aprobada por decreto alcaldicio N° 5 de la misma anualidad y modificada por decreto N° 107, de 2004, la cual, en lo que interesa, establece, en su artículo primero, “la prohibición en los predios ubicados dentro de los límites de la comuna, de todo trabajo de desmonte, movimiento de tierras, extracción de arena, maicillo u otros materiales, sin la autorización otorgada por la Dirección de Obras Municipales”.

No obstante lo anterior, la aludida normativa local, omite fijar aranceles o tasas de los derechos que corresponden a la extracción del citado material.

También se ha tenido a la vista la ordenanza comunal sobre “derechos municipales por concesiones, permisos y servicios”, aprobada por el decreto alcaldicio N° 1.347, de 2002, y modificada por decreto N° 1.869, de 2011, verificándose igualmente, que no se establece la cuantía de los derechos sobre la actividad extractiva de que se trata.

Al respecto, de acuerdo con el artículo 42 del mencionado decreto ley N° 3.063, de 1979, los derechos correspondientes a servicios, concesiones o permisos cuyas tasas no estén fijadas en la ley o que no se encuentren considerados específicamente en la disposición anterior o relativa a nuevos servicios que se creen por las municipalidades, se determinarán mediante ordenanzas locales.

En dicho contexto, la jurisprudencia administrativa de este Organismo Fiscalizador, contenida entre otros, en el dictamen N° 28.016, de 2015, ha señalado que ha sido el propio decreto ley en comento el que ha radicado en las entidades edilicias la facultad para fijar los aranceles o tasas de los derechos que no han sido expresamente establecidos en ella, para lo cual el alcalde, con el acuerdo del concejo, debe dictar una ordenanza local que así lo disponga, lo que, según se aprecia de los antecedentes tenidos a la vista, no se ha verificado en el caso de la especie.

En su respuesta, la Municipalidad de Chiguayante, en lo que interesa, informa que efectivamente en la ordenanza sobre extracción de áridos y corta de árboles en la comuna de Chiguayante, de 1 de abril de 1997, modificada mediante el decreto alcaldicio N° 107, de 27 de enero de 2004, no se contiene norma alguna que fije el monto o parámetro que permita determinar los derechos municipales que deben pagarse por la extracción de áridos de predios particulares o bienes nacionales situados dentro de los límites de la comuna.

Agrega, que no obstante lo anterior, cuenta con una “Ordenanza local sobre derechos municipales por Concesiones, Permisos y Servicios”, que data del 27 de diciembre de 1997, que en su artículo 8 integra el acápite sobre “Derechos que deben ser girados por el departamento de finanzas, sub departamento de patentes y rentas municipales, sin perjuicio de la contribución de patentes municipales que corresponda”, el cual contempla el cobro efectivo de



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

aranceles o tarifas en sus puntos 1.2 y 1.3, relativos a la extracción de arenas, rípios u otros materiales de los bienes nacionales de uso público o de pozos lastreros de propiedad particular.

Sobre el particular, es pertinente manifestar que la municipalidad mencionada aprobó, mediante decreto alcaldicio N° 1.347, de 23 de diciembre de 2002, modificado, entre otros, por el decreto alcaldicio N° 1.869, de 28 de octubre de 2011, la "Ordenanza sobre derechos municipales por Concesiones, Permisos y Servicios", la que constituye un nuevo "texto refundido, coordinado y sistematizado sobre el rubro, por lo que se entienden derogadas tácitamente todas las normas vigentes a esa fecha en relación con la materia, entre las que debe entenderse incluido el decreto N° 1, de 1997, "Ordenanza local sobre derechos municipales por Concesiones, Permisos y Servicios".

A mayor abundamiento, el decreto alcaldicio N° 2.355, de 16 de septiembre de 2015, que aprueba la "Ordenanza Local sobre Extracción de Áridos y otros materiales en la comuna", deja sin efecto, expresamente en su artículo 1°, la Ordenanza sobre extracción de áridos y corta de árboles de la misma comuna, sancionada por decreto N° 5, de 1997, de ese municipio.

Es preciso indicar que el decreto N° 2.355, de 2015, tampoco contempla en su texto los montos de los derechos a pagar por la actividad en comento. De lo expuesto queda en evidencia que en la actualidad, ese municipio no cuenta con una normativa vigente que determine dichos valores.

En consecuencia, la observación se mantiene.

3.- Cobro de derechos de extracción de áridos.

3.1. De los antecedentes analizados, se confirmó que la Municipalidad de Chiguayante, no ha cobrado derechos por extracción de áridos a la empresa Canteras Lonco S.A., situación que se ajusta a lo establecido en el artículo 41, N° 3, del decreto ley N° 3.063, de 1979, el cual dispone que las entidades edilicias están facultadas para cobrar derechos por la extracción de arena, ripio u otros materiales, de bienes nacionales de uso público, o desde pozos lastreros ubicados en inmuebles de propiedad particular.

En este sentido, resulta necesario señalar, que la actividad extractiva de áridos puede originarse en distintos escenarios, entre otros, en pozos o en canteras, y en cada una de ellos con y sin proceso de elaboración. Ahora bien, de acuerdo a la circular N° 60, del 14 de octubre, de 2008, del SII, se entiende por pozos lastreros, toda excavación de la que se ha extraído arena, ripio, grava, rocas u otros materiales áridos. Por su parte, el texto original del artículo 9°, del decreto supremo N° 72, de 1986, del Ministerio de Minería, que aprueba el Reglamento de Seguridad Minera, circunscribía el concepto de canteras a las minas de explotación a tajo abierto para la extracción de no metálicos y rocas en las que se use explosivos para su remoción.

Ahora bien, Canteras Lonco S.A. desarrolla su actividad en un predio particular a través de una cantera, por lo cual al no existir



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

jurisprudencia administrativa que se refiera al cobro de derechos por la extracción de áridos desde una cantera ubicada en un predio particular, como ocurre en el caso en estudio, esta Contraloría Regional remitirá los antecedentes al nivel central de este Organismo, con la finalidad de solicitar un pronunciamiento respecto a la procedencia de cobro del tributo analizado.

4.- Derechos de aseo.

4.1. La Municipalidad de Chiguayante, desde su creación en el año 1996, no ha efectuado el cobro de derechos de aseo a la mencionada empresa, por la sucursal ubicada en el sector Lonco, de esa comuna, vulnerándose con ello, las disposiciones contenidas en los artículos 7°, inciso primero, y 9°, incisos tercero, cuarto y quinto, del decreto ley N° 3.063, de 1979, que disponen, en lo pertinente, que las entidades edilicias cobrarán una tarifa anual por este concepto, por cada vivienda o unidad habitacional, local, oficina, kiosco o sitio eriazo, debiendo éste ser enterado por el dueño o por el ocupante de la propiedad, ya sea usufructuario, arrendatario o mero tenedor, sin perjuicio de la responsabilidad que afecte al propietario. (Aplica dictamen N° 56.161, de 2015).

Luego, los incisos tercero y cuarto del citado artículo 7° expresan que los municipios podrán, a su cargo, rebajar una proporción de la tarifa o eximir del pago de la totalidad de ella, sea individualmente o por unidades territoriales, a los usuarios que en atención a sus condiciones socioeconómicas, lo ameriten, basándose para ello en los indicadores establecidos en las correspondientes ordenanzas locales, quedando automáticamente exentos de dicho pago “aquellos usuarios cuya vivienda o unidad habitacional a la que se otorga el servicio tenga un avalúo fiscal igual o inferior a 225 unidades tributarias mensuales”.

En este sentido, la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control, contenida, entre otros, en el dictamen N° 57.152, de 2015, ha concluido que la obligación del pago de los derechos de aseo domiciliario tiene como fuente el mencionado decreto ley N° 3.063, de 1979, y su respectiva ordenanza, por lo que, en armonía con el artículo 8° del Código Civil, que presume el conocimiento de la ley, la circunstancia de haberse omitido el cobro por la respectiva municipalidad, no exime al contribuyente de la obligación de pagar el derecho de la especie.

Con todo, de los antecedentes tenidos a la vista, no se ha acreditado que concurren en favor de Canteras Lonco S.A., alguna de las causales que la eximirían del pago analizado.

En esta materia, la entidad edilicia señala, en lo pertinente, que el cobro de los derechos de aseo correspondiente a los inmuebles afectos a impuesto territorial, pertenecientes a la empresa Canteras Lonco S.A., se encomienda a la Tesorería General de la República, para lo cual anualmente se informa al Servicio de Impuestos Internos la tarifa correspondiente a los derechos de aseo que se cobrarán en la respectiva anualidad futura, materializándose con ello la alternativa de cobro que autoriza el inciso 2° del artículo 9 del decreto ley N°3.063, de 1979.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Agrega, que bajo la dirección de la actual administración municipal se ofició al Servicio de Impuestos Internos comunicándole el monto de las tarifas de derechos de aseo con el propósito de que se incorporaran en los avisos de recibos de las contribuciones, para los años 2012 hasta el 2015, lo que se acredita a través de los oficios N^{os} 13, de 2012, 56, 2014, 47, 2015 y correo electrónico de 10 de enero de 2013.

Finalmente, se consigna que al haber optado el municipio por un procedimiento de cobro indirecto a través de la Tesorería General de la República, se ha dado cumplimiento a la carga de cobro que imponen los artículos 6 y siguientes del decreto ley N°3.063, de 1979, haciendo uso de la facultad expresa contemplada en el inciso 2° del artículo 9 del mismo cuerpo legal.

En consideración a los antecedentes aportados por el municipio, se da por salvada la observación formulada sobre la materia.

5.- Sobre fiscalización.

5.1. Sobre la fiscalización de parte de la Municipalidad de Chiguayante a la empresa a la que se alude, se verificó que la citada entidad no ha efectuado inspecciones al proceso extractivo, aspecto que fue corroborado por el Director de Obras Municipales, don Marcos Muñoz Castro, a través del oficio N° 234, de 8 de junio de 2015, en el cual, indica, que solo se han realizado visitas en el contexto de reclamos vecinales producto del tránsito de camiones y deterioro del camino o carretera, sin determinarse en este sentido, aplicación de multa o infracciones. Situación, que asimismo, fue manifestada por el Director de Aseo, Ornato y Medio Ambiente de la entidad edilicia, don Hugo Soto Figueroa, quien, a través de certificado de 5 de junio, de la presente anualidad, informó que tampoco ha desarrollado acciones de fiscalización en este sentido.

Cabe señalar, que corresponde a los municipios verificar el cumplimiento de las disposiciones del decreto ley N° 3.063, de 1979, dentro del territorio comunal, de manera que, en la especie, considerando que la empresa de que se trata tiene domicilio matriz en la comuna de Concepción y una sucursal en la de Chiguayante, se encuentra dentro de las atribuciones de ambos municipios velar por la observancia de lo establecido en dicha normativa. (Aplica dictamen N° 80.385, de 2010, de este origen).

Respecto de lo observado, la entidad comunal indica que la clausura adoptada en contra de la actividad desarrollada por la empresa Canteras Lonco S.A., surge precisamente de un proceso de fiscalización desarrollado por dos unidades municipales, el departamento de inspección, de administración municipal y el de rentas y patente, bajo dependencia de la dirección de administración y finanzas.

Agrega, que sin perjuicio de lo manifestado por los directores de obras, y de aseo, ornato y medio ambiente, es que la institucionalidad municipal a través de otras direcciones y departamentos, con competencia y responsabilidad en la materia, se han abocado a cumplir su rol fiscalizador, lo que se



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

evidencia, pues a partir de esta labor se dispuso la clausura del señalado inmueble por infracción a las normas del decreto ley N°3.063 de 1979.

Se debe señalar primeramente, que la observación formulada por esta Contraloría Regional, se refiere a la falta de fiscalización a la empresa en cuestión por parte de la Municipalidad de Chiguayante desde su creación, esto es el año 1990, y no solo respecto de la actividad económica que desarrolla, lo cual esta afecta a un gravamen municipal, sino a la omisión de supervisiones relativas al tema medio ambiental, otorgamiento de permisos y el cumplimiento de la ordenanza que sobre “Extracción de Áridos y Corta de Árboles” se encontraban vigentes en la época.

En efecto, en lo concerniente a la normativa medioambiental, es menester precisar que el inciso tercero del artículo 5° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece que no obstante las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades pueden colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales, lo que ha sido establecido en el dictamen N° 7.389, de 2014.

De este modo, de acuerdo con el principio de inexcusabilidad contemplado en el artículo 14 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, la Municipalidad de Chiguayante debió ejercer las atribuciones fiscalizadoras respecto de la operación de la actividad de la cantera indicada, no pudiendo excusarse de ello, sin perjuicio de las acciones de colaboración en el cumplimiento de la normativa correspondiente a la protección del medio ambiente, conforme al criterio contenido en el dictamen N° 43.804, de 2010, de este origen.

En consecuencia, la Municipalidad de Chiguayante, tiene el deber ineludible de adoptar las decisiones y medidas que tiendan a hacer cumplir el imperio del derecho en relación con las actividades de la citada empresa extractiva, efectuadas en un predio de esa comuna, por lo que la observación se mantiene.

6.- Suscripción de contrato de compra de material a la empresa Cantera Lonco S.A.

6.1 Por otra parte, en lo concerniente a la inquietud planteada por los ocurrentes, sobre contratos que habría celebrado la Municipalidad de Chiguayante con la empresa Canteras Lonco S.A., pese a que funcionaría sin patente, se comprobó que la señalada entidad edilicia, emitió erróneamente al proveedor señalado, dos órdenes de compra, identificadas con los N°s 2771-381-SE15 y 2771-102-SE13, toda vez, que es a la sociedad “Constructora Osvaldo Acosta Cosmelli y Cia. Ltda.”, a quién se adquiere este material, desde el año 2006, según dan cuenta los registros que mantiene ese municipio.

6.2. También, se verificó que este último distribuidor, registra su domicilio comercial en Colo Colo N° 755, Concepción, y es quien vende el material extraído por Canteras Lonco S.A., al amparo de una patente otorgada por la municipalidad de la misma comuna, sobre el giro “construcciones y movimientos



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

de tierra”, lo que deja de manifiesto que no cuenta con la autorización que le permita desarrollar la actividad “venta de áridos”.

En efecto, procede recordar que, en virtud de lo dispuesto en la referida preceptiva, sobre rentas municipales, el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal, y que, según lo dispuesto en el artículo 58 del mismo cuerpo normativo, el funcionamiento de una empresa que desarrolla una actividad gravada, sin contar con dicha patente, constituye una infracción que debe ser sancionada mediante la clausura del establecimiento respectivo.

Así, considerando que la empresa de que se trata tiene domicilio en la comuna de Concepción, es dicha entidad edilicia la cual debe fiscalizar la observancia de lo establecido en la citada normativa.

VI. CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas en la presente investigación y los antecedentes aportados por la Municipalidad de Chiguayante, relativo a las situaciones planteadas, corresponde formular las siguientes conclusiones:

1. En relación al no cobro de patente municipal a la empresa Canteras Lonco S.A., este Organismo Superior de Control debe abstenerse de pronunciarse, en razón de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 6° de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General, en relación con el artículo 54, inciso tercero, 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, los cuales consagran el principio de no intervención, el que tiene como propósito evitar que esta Entidad Fiscalizadora se pronuncie en los asuntos sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, como acontece en la especie.

2. La autoridad edilicia, a objeto de regularizar la observación planteada, relativa a que tanto la ordenanza sobre extracción de áridos, como aquella que regula los derechos municipales por concesiones, permisos y servicios, no contemplan los aranceles o tasas de los derechos por la extracción de arenas, ripios u otros materiales, deberá, con el acuerdo del concejo, dictar una ordenanza local que complemente dicho aspecto, no incluido en la “Ordenanza sobre derechos municipales por Concesiones, permisos y servicios” aprobada por el decreto alcaldicio N°1.347, de 2002 y sus modificaciones posteriores y, la “Ordenanza Local sobre extracción de áridos y otros materiales en la comuna de Chiguayante”, recientemente aprobada por el decreto alcaldicio N°2.355, de 2015.

3. En lo concerniente al cobro de derechos de extracción de áridos, al no existir jurisprudencia administrativa específica que hubiere resuelto de modo directo la materia, se ha estimado pertinente remitir a la División de Municipalidades del nivel central de este Órgano Contralor la consulta para que emita



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

un pronunciamiento que resuelva si es procedente que las actividades extractivas que desarrolla la empresa Canteras Lonco S.A., se encuentren afectas al referido derecho municipal, de cuyo resultado se informará a esa municipalidad.

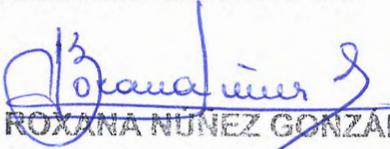
4. La Municipalidad de Chiguayante ha dado cumplimiento a la carga de cobro que imponen los artículos 6 y siguientes del decreto ley N°3.063, de 1979, al informar anualmente al Servicio de Impuestos Internos la tarifa que se cobrará en la respectiva anualidad futura, ello de conformidad a la facultad expresa contemplada en el inciso 2° del artículo 9 del mismo cuerpo legal.

5. Respecto a la falta de fiscalización de parte de la Municipalidad de Chiguayante a la empresa Canteras Lonco S.A. sobre el proceso extractivo que desarrolla ésta, procede que la autoridad edilicia ordene la instrucción de un procedimiento disciplinario, con el fin de determinar eventuales responsabilidades administrativas de los funcionarios involucrados en dicha omisión y remita a esta Contraloría Regional el acto administrativo que da inicio a dicho procedimiento disciplinario, en un plazo que no exceda del 22 de octubre de 2015. Asimismo una vez afinado, el decreto que lo aprueba conjuntamente con su expediente, tendrá que ser enviado para su trámite de registro, de acuerdo a lo preceptuado en el dictamen N° 15.700, de 2012, de este origen.

6. En cuanto a la eventual compra de material pétreo que habría realizado la Municipalidad de Chiguayante a la empresa Canteras Lonco S.A., se verificó que por un error se emitieron órdenes de compra a la referida empresa debiendo haber sido a la sociedad Constructora Osvaldo Acosta Cosmelli y Compañía Limitada, proveedora de ese material desde el año 2006, por lo que no se determinaron observaciones que formular al respecto.

Finalmente, para aquellas observaciones que se mantienen, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones", de acuerdo al formato adjunto en anexo, en un plazo que no podrá exceder del 24 de diciembre del 2015, comunicando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo pertinentes.

Saluda atentamente a Ud.


ROXANA NÚÑEZ GONZÁLEZ
JEFE UNIDAD CONTROL EXTERNO
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL BÍO-BÍO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO

ESTADO DE OBSERVACIONES DEL INFORME FINAL N°810, DE 2015.

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	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	COMPLEJIDAD DE LAS OBSERVACIONES
Acápites V, numeral 2.	Ordenanza Extracción de Áridos	La entidad edilicia deberá informar y remitir a esta Contraloría Regional los antecedentes que acrediten la modificación de la ordenanza municipal en términos de incluir los aranceles o tasas de los derechos por concepto de extracción de áridos.				C: COMPLEJO
Acápites V, numeral 5.	Sobre Fiscalización.	La autoridad edilicia deberá instruir un procedimiento sumarial para determinar la eventual responsabilidad administrativa, que pudiera derivarse de la falta de fiscalización a la empresa Canteras Lonco S.A., remitiendo a esta Entidad de Control, copia del decreto alcaldicio que lo instruye.				MC MEDIANAMENTE COMPLEJA



www.contraloria.cl