

# Reglamentación de las construcciones carcelarias

**C**ON fecha 25 de Mayo pasado, el Instituto envió al señor Ministro de Justicia una nota formulando diversas observaciones sobre el desarrollo del plan de construcciones carcelarias.

La nota del Instituto es la siguiente:

Santiago, 25 de Mayo de 1936.

Señor Ministro:

En el Parlamento y la prensa ha sido debatida una cuestión que por afectar a los profesionales ingenieros, interesa especialmente al Instituto de Ingenieros de Chile, cual es la «Reglamentación de las construcciones carcelarias».

Se ha impugnado en este debate la creación de organismos técnicos fiscales paralelos a la Dirección General de Obras Públicas, premunidos de Reglamentaciones propias que se apartan de las disposiciones del Reglamento de Obras Públicas.

El Directorio del Instituto de Ingenieros cree su deber hacer llegar a conocimiento del señor Ministro su opinión acerca de una materia que conoce particularmente por ser la actividad en que participa un gran número de ingenieros.

La Dirección de Obras Públicas es el organismo que por un largo número de años ha tenido a su cargo la construcción de los trabajos fiscales de todo

orden y para ello cuenta con Departamentos especializados en cada uno de los ramos de la ingeniería y arquitectura. La Dirección de Obras Públicas tiene una vasta experiencia y una tradición sin igual en el manejo de los negocios públicos. Está en situación de hacer frente a cualquier plan de trabajos por importante y urgente que sea, basta para ello con agregarle los elementos extraordinarios que haya menester.

En estas condiciones no parece aconsejable la organización de organismos paralelos dependientes de determinados Ministerios que podríamos llamar pequeñas Direcciones de Obras Públicas. La organización y buen desempeño de tales organismos no es cosa fácil de lograr si se tiene presente que se deben administrar cuantiosas sumas de dineros públicos.

Si pudiese observarse que por tales o cuales razones es conveniente, en determinados casos, la creación de un organismo semejante como ha debido acontecer al dictarse el reglamento de la ley que autoriza el plan de construcciones carcelarias, es inadmisibile que en dichos casos se precise de un reglamento especial para llevar a cabo las construcciones. El Reglamento de Obras Públicas es lo que pudiera llamarse el Código que rige las relaciones entre el Fisco y los contratistas. Dicho Reglamento es el producto de la experiencia de muchos años

de trabajo y con frecuencia ha sufrido modificaciones que lo han puesto en acuerdo con las modalidades del momento actual.

El año recién pasado este Instituto nombró una comisión de Ingenieros para que de acuerdo con el Director de Obras Públicas propusiera las enmiendas que estimaren convenientes en el citado Reglamento. El resultado fué que, salvo una que otra variante de escasa importancia, no hubo observaciones que hacer.

El Reglamento defiende eficazmente los intereses fiscales y los armoniza en las mejores condiciones posibles con los intereses particulares.

Ha sido norma invariable de la Dirección de Obras Públicas el sistema de propuestas públicas para la ejecución de los trabajos a base de planos y especificaciones completas, con excepciones que se cuentan en muy determinados casos y en que han mediado condiciones especiales.

A juicio del Instituto de Ingenieros, tratándose de negocios fiscales, éste es el único sistema recomendable porque salvaguarda el interés fiscal, impide el favoritismo y da opción a todos los interesados en igualdad de condiciones.

En el caso de las construcciones carcelarias, la supervigilancia que el Reglamento concede a la Dirección de Obras Públicas es tan insignificante que nos atrevemos a calificarla de nula. En efecto, de la lectura de los artículos del Título II se deduce que en cuanto a la ejecución de los trabajos de la Dirección de Obras Públicas se limitará, una vez que se hayan iniciado las obras, a designar una persona que ejerza la supervigilancia, la que deberá entenderse exclusivamente con el jefe de la Oficina Técnica de la Dirección General de Prisiones y con nadie más. Por lo tanto, la Dirección de Obras Públicas desaparece como en-

tidad y no puede actuar como tal en el desarrollo de los trabajos.

Si se quiere tener una supervigilancia eficaz, désele intervención en la petición de las propuestas, contratación de las obras, intervención de los fondos etc. De lo contrario, será únicamente aparente.

No deseando darle mayor extensión a esta nota, nos hemos limitado a señalar en sus líneas generales la tesis que sustenta el Instituto de Ingenieros en lo que se refiere a la construcción de obras públicas. Hacemos votos porque el señor Ministro después de estudiar debidamente la materia, se hallará de acuerdo con este Instituto en las ideas expuestas.

Dios guarde a US.

HÉCTOR MARCHANT, Presidente.

E. Guzmán, Secretario.

Al señor Ministro de Justicia

---

La contestación del señor Ministro de Justicia la damos a continuación:

N.º 824

Santiago, 24 de Julio de 1936.

En respuesta a su nota de Mayo del presente año, con la que formula diversas observaciones sobre el desarrollo del plan de construcciones carcelarias encomendada a la Dirección General de Prisiones, cúmpleme transcribir a Ud. lo informado sobre el particular por dicha Dirección General a este Ministerio, con fecha 17 de Julio:

«Con providencia N.º 2548, de ese Ministerio, que precede, se ha servido US. remitir en informe una nota por la cual

el Instituto de Ingenieros de Chile formula diversas observaciones sobre el desarrollo del plan de construcciones carcelarias encomendado a esta Dirección General.

«Al respecto, cúmpleme manifestar a US. lo siguiente:

«El Instituto de Ingenieros expresa en su comunicación que la Dirección General de Obras Públicas es el organismo que tiene más experiencia en construcciones fiscales de todo orden, pues cuenta con Departamentos especializados y está en situación de hacer frente a cualquier plan de trabajos por importante que sea.

«Esta Dirección General, una vez promulgada la ley N.º 5709, que aprobó el plan de obras carcelarias consultó a la Dirección General de Obras Públicas acerca de si estaría en condiciones de hacerse cargo de la edificación carcelaria, y ésta contestó que carecía del personal necesario para abordar un plan de esta naturaleza y tendría que contratarlo con cargo a los fondos consultados en dicha Ley. Esta Dirección General estimó entonces que era más conveniente que el personal que se contratase para este objeto estuviese en contacto inmediato con los jefes superiores del Servicio de Prisiones, quienes con su experiencia en esta materia y con sus conocimientos eran los más capacitados para informar y aun colaborar con los Arquitectos encargados de proyectar las nuevas Cárceles. Por este motivo y con el objeto de facilitar la tramitación de los proyectos, se resolvió crear una Oficina Técnica bajo la dirección inmediata del Ingeniero y del Arquitecto, asesores consultados en la Ley N.º 5709, quienes dirigirían los proyectos de los Arquitectos que fuese necesario contratar.

«Como la Ley en referencia no entrega sino la *supervigilancia técnica* a la Di-

rección General de Obras Públicas, no era necesario, por lo tanto, entregar o exigir de ella la dirección inmediata de las construcciones carcelarias cuando esta Dirección General estimaba más conveniente otro procedimiento. Por otra parte, es evidente que por estas mismas razones, muchas otras reparticiones tienen una organización semejante completamente desvinculadas de la Dirección General de Obras Públicas, y por carácter de permanentes, lo que no ocurre con la actual Oficina Técnica de esta Dirección General, que es sólo transitoria; y que está supervigilada por la Dirección General de Obras Públicas y que, en ningún caso, podrá llamarse pequeña Dirección General de Obras Públicas en el sentido que le da a esta acepción el Instituto de Ingenieros de Chile.

«Agrega la nota que «la organización y buen desempeño de tales organismos no es cosa fácil de lograr si se tiene presente que deben administrar cuantiosas sumas de dineros públicos».

Esta Dirección General considera que esta frase alcanza a todas las oficinas de esta naturaleza y constituye una demostración de desconfianza hacia el personal de ellas, por cuanto la buena administración de fondos no es una facultad privativa de determinada repartición pública, más aun, si se toma en cuenta, en este caso que existe un organismo superior que controla y supervigila y que las directivas principales están entregadas al criterio y resolución del Presidente de la República.

«En cuanto a que sea inadmisibles que se precise de un reglamento especial para su aplicación, en el caso presente, este Reglamento aprobado por el Presidente de la República, no se opone en nada a los reglamentos existentes sobre la materia, sino que los amplía y complementa

con disposiciones que hacen que la aplicación de la Ley y la distribución de los gastos generales sea la más conveniente para los intereses fiscales. El artículo 11 del Reglamento a que me refiero dice textualmente:

«Formarán parte integrante del presente Reglamento, y en lo que sean contrarias a las prescripciones especiales contenidas en él, las disposiciones del Reglamento para Contratos de Construcciones de Edificios Fiscales; del Reglamento para Constructores de Obras, del Reglamento para Mensura de Obras; las Normas para el Cálculo y la Construcción de Obras de Hormigón Armado; las Normas para aceptación de Cemento Portland; las Especificaciones Técnicas y Generales para la Construcción de Edificios Fiscales, la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, y las Normas particulares de la Municipalidad que correspondan al lugar en que será ejecutada la obra».

«Ahora bien, sólo en el procedimiento para elaborar los proyectos y contratar personal difiere de los reglamentos existentes, pero, como ya se ha dicho, en nada se opone a ellos.

«La Dirección General de Obras Públicas no está supeditada como se afirma en la nota del Instituto de Ingenieros, pero, eso sí, que es a ella a la cual corresponde tomar la iniciativa en la supervigilancia y fiscalización que le encomienda la Ley. Es por esto, también, que el procedimiento seguido hasta hoy día por la Oficina Técnica de esta Dirección General ha sido el de someter a la aprobación de la Dirección General de Obras Públicas todo proyecto, presupuesto, especificación y toda resolución que se adopte.

«En lo referente a que «ha sido» una norma invariable de la Dirección General de Obras Públicas el sistema de

propuestas públicas para la ejecución de los trabajos a base de planos y especificaciones completas» y que, a juicio del Instituto de Ingenieros, tratándose de negocios fiscales es el único sistema recomendable, esta Dirección General estima más conveniente no pronunciarse sobre el particular, sino que se limita a dejar constancia de que los sistemas de contratos de construcción que consulta el Reglamento de su Oficina Técnica son los mismos de la Dirección General de Obras Públicas, incluso el llamado de administración delegada o cost-plus (Resolución del 12 de Marzo de 1929, de Obras Públicas). Por otra parte, en atención al informe N.º 895, de 21 Abril último, esta Dirección General acordó adoptar únicamente el sistema de trabajos por suma alzada en propuestas públicas.

«La supervigilancia de las obras según el título II del Reglamento de construcciones carcelarias está delegada en una persona nombrada especialmente por la Dirección General de Obras Públicas, quien actuará en representación oficial de ella, y al decir el Reglamento que sus observaciones las hará directa y únicamente al jefe de la Oficina Técnica, no quiere esto significar que no pueda dar cuenta también a la Dirección General de Obras Públicas de dichas observaciones o de la marcha en general de los trabajos.

«Termina la nota del Instituto de Ingenieros manifestando que si se quiere tener una supervigilancia eficaz debe darse a la Dirección de Obras Públicas intervención en la petición de propuestas, contratación de obras, inversión de fondos, etc., pero no especifica que clase de intervención. ¿Es directa? En tal caso, ya no sería una supervigilancia sino la construcción misma la que estaría encomendada a la Dirección General

de Obras Públicas, siendo que la Ley habla expresamente de *supervigilancia* y no de dirección, construcción o administración directa. Por lo tanto, no debe criticarse el procedimiento empleado por esta Dirección General, sino el texto mismo de la Ley que no establece con más precisión el papel que corresponde a la Dirección General de Obras Públicas.

«Por último, antes de terminar, deseo hacer presente a US. que los procedimientos empleados en otros países muy adelantados en esta materia, como la República Argentina, por ejemplo, son precisamente los criticados por el Instituto de Ingenieros de Chile.

«En su reciente viaje a ese país, el suscrito pudo imponerse detalladamente de las dificultades de todo orden que impidieron el desarrollo normal de las construcciones carcelarias, mientras ellas estuvieron entregadas a la Dirección General de Obras Públicas de dicho país, siendo que en la actualidad dichas construcciones bajo la dirección de una oficina semejante a la nuestra y dependiendo únicamente del Ministerio respectivo, prosperan y hacen posible llevar a cabo construcciones con economías de un 50% y hasta un 70% sobre los precios de la Dirección General de Obras Públicas.

«Saluda a Ud.

F. GARCÉS GANA».

Al Instituto de Ingenieros de Chile.

La réplica del Instituto a la nota del señor Ministro de Justicia la transcribimos en seguida.

Santiago, 11 de Septiembre de 1936.

Señor Ministro:

Acusamos recibo de su nota N.º 824, de fecha 24 de Julio ppdo., en que se sirve contestar a la comunicación que este Instituto se permitió dirigir a US. en el mes de Mayo último.

Confirmando el Instituto lo que decía en la comunicación en referencia, o sea que es inconveniente la creación de organismos paralelos a la Dirección de Obras Públicas dependientes de determinados Ministerios, estima que, si bien es cierto que la Ley N.º 5709 confió la supervigilancia técnica de las obras a la Dirección General de Obras Públicas no es menos cierto que a la Dirección General de Prisiones sólo la facultó para contratar los servicios de un ingeniero y de un arquitecto como asesores técnicos. Por lo tanto, si la Dirección General de Prisiones deseaba tomar a su cargo la realización del plan de construcción debió pedir una aclaración a la Ley por la cual se le otorgaran las facultades correspondientes. En ese caso, el Congreso habría resuelto si era este organismo a quien correspondía o bien a la Dirección General de Obras Públicas.

El Instituto de Ingenieros celebra la determinación de US. de adoptar únicamente el sistema de trabajos por suma alzada y en propuestas públicas.

En cuanto a la supervigilancia de la Dirección de Obras Públicas, este Instituto insiste en que ella debe ser lo más amplia posible si se quiere tener una verdadera fiscalización.

El sistema implantado en la República Argentina para llevar a cabo sus construcciones, no le corresponde juzgarlo al Instituto de Ingenieros de Chile, pero sí puede afirmar que en nuestro país, es la Dirección General de Obras

Públicas el organismo que realiza las construcciones al más bajo precio. Nunca, sin embargo, este menor costo ha representado economías de 50% a 70%, como dice el señor Director General de Prisiones que ha podido constatar en la República Argentina, como realizadas por la oficina especial creada para llevar a cabo las construcciones carcelarias, pues tales porcentajes de economías este Instituto no comprende como hayan podido realizarse.

Con sentimientos de distinguida consideración, saludamos atentamente a US.

HÉCTOR MARCHANT, Presidente.

A. Huneeus S., Secretario.

Al señor Ministro de Justicia.

---