



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

REF. N° 97.881/2016
700.136/2016
AT: N° 595/2016

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 1:148 DE 2016, SOBRE EVENTUALES IRREGULARIDADES EN EL SERVICIO DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA EN CONTRATO "MEJORAMIENTO AVDA. JAVIERA CARRERA, ENTRE AVDA. LAS ENCINAS Y AVDA. RECABARREÑ", DE TEMUCO.

TEMUCO, 13 ABR. 2017

Se ha dirigido a la Contraloría General de la República, don Cesar Vergara, en representación de la empresa Campos y Henríquez Limitada, consultando si las situaciones expuestas en el oficio N° 3.274, de 2016, del Servicio de Vivienda y Urbanización de la región de La Araucanía, SERVIU, y en la carta de 23 de agosto de igual año, de esa empresa constructora, asociadas a eventuales imprecisiones del proyecto, falta de respuesta oportuna de las entidades atingentes y la dilación en la toma de decisiones de parte del mandante, ameritan el pago de indemnización de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 del decreto N° 236, de 2002, que Aprueba Bases Generales Reglamentarias de Contratación de Obras para los Servicios de Vivienda y Urbanización, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por cuanto lo establecido en definitiva por la señalada entidad en esas materias habría afectado la programación de la obra en cuestión sin que esa repartición estableciera el correspondiente aumento de plazo y pago de mayores gastos generales, situaciones que dieron origen a una investigación especial.

JUSTIFICACIÓN

Conforme a la denuncia, existirían eventuales actos y omisiones por parte de la inspección fiscal del SERVIU, que contravendrían la normativa relativa a la ejecución de obras públicas ejecutadas bajo su responsabilidad, lo que habría derivado en la afectación al normal desarrollo del contrato en análisis y su programación, atentando contra los principios de eficiencia, eficacia, economía y estricta sujeción a las bases administrativas, además de eventualmente vulnerar la obligatoriedad del inspector técnico de la faena de velar por la correcta ejecución de la construcción e inversión de los fondos públicos.

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



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

Resumen Ejecutivo Informe Final Investigación Especial N° 1.148, de 2016
Servicio de Vivienda y Urbanización, Región de La Araucanía.

Objetivo: Atender denuncia sobre eventuales imprecisiones del proyecto "Mejoramiento Avda. Javiera Carrera, entre Avda. Las Encinas y Avda. Recabarren" de Temuco, además, de la falta oportuna de respuestas por parte de la unidad técnica, que en conjunto habrían derivado en un atraso en la programación de la obra en cuestión sin que la entidad mandante estableciera un aumento de plazo y pago de mayores gastos generales.

Preguntas de la Investigación:

- ¿La inspección técnica de la obra instruyó órdenes al contratista o ejecutó actuaciones que significaron una afectación al programa de trabajo de la faena que importaría una necesaria modificación del plazo y monto del contrato?
- ¿Existen gestiones en otros Servicios cuya dilación derivó en atrasos?
- ¿La entrega de terrenos expropiados y topografía por parte del mandante y la gestión para autorizar los cortes de tránsito fueron causales de atrasos en el programa de trabajo?

Principales Resultados:

- Se advirtió que la inspección técnica de la obra no ha evaluado de forma técnica si la decisión de paralizar las faenas en un sector determinado afectó el programa de trabajo, independiente de la calidad del documento carta gantt implementado en el contrato, por lo que procede que analice fundadamente la pertinencia de una eventual modificación de monto y plazo, que considere además si corresponde el pago de mayores gastos generales, lo que deberá ser informado a esta Contraloría Regional.
- No es atribuible al mandante así como tampoco consta la afectación al programa de trabajo la dilación en las gestiones que ha efectuado el contratista para obtener la autorización para el desvío y corte de tránsito en la avenida en cuestión, por lo que no corresponde una modificación del contrato en los términos requeridos por el recurrente.
- Se constató la existencia de obras ejecutadas por empresas de servicios básicos en el emplazamiento de la faena, que han generado dificultades técnicas y que fueron oportunamente informadas por el contratista a la inspección técnica, sin que esa unidad agotara todas las instancias para acelerar la subsanación de esos imprevistos, debiendo adoptar medidas para regularizar tales situaciones.
- En cuanto a la oportuna disponibilidad de los terrenos y bases topográficas, no se advierten reproches que formular al Servicio, en virtud que ambos elementos fueron entregados a tiempo y era responsabilidad del contratista su pertinente validación.



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

ANTECEDENTES

Al respecto, cabe recordar que según el artículo 3°, letra e) de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, los contratos de obra que celebren los Servicios de Vivienda y Urbanización para el cumplimiento de sus fines como asimismo los contratos destinados a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, con participación de terceros, están excluidos del cumplimiento de esa ley, correspondiendo la aplicación del referido decreto N° 236, de 2002.

Asimismo, los contratos que celebre la Administración del Estado -aplicable al SERVIU, según lo dispuesto en el artículo 1° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado- a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se ajustarán a las normas y principios del citado cuerpo legal y su reglamentación. Luego, es menester consignar que el artículo 2° del anotado cuerpo normativo, establece que a fin de atender las necesidades públicas, la Administración del Estado debe velar por la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

Ahora bien, mediante decreto N° 224, de 26 de diciembre de 2013, se aprueba el convenio de transferencia de recursos entre la Subsecretaría de Transportes y el Servicio de Vivienda y Urbanización de La Araucanía, que tiene por objeto regular los términos y condiciones de la transferencia de recursos al SERVIU por parte de la Subsecretaría de Transportes, por un monto inicial de \$ 2.761.453.000.

En tal sentido, cabe tener presente que el artículo 1° del citado decreto N° 236, de 2002, dispone que éste regulará y formará parte integrante de los contratos de construcción de obras que celebren los Servicios de Vivienda y Urbanización.

A su turno, el artículo 90 del mismo decreto, dispone que si en virtud de la aplicación de los artículos, entre otros, 89 y 92 de este reglamento, se aumentare el plazo del contrato, se indemnizará al contratista los mayores gastos generales, la que será de un 0,5 por mil del monto inicial del contrato por cada día de mayor plazo, actualizado a la fecha en que se efectúe el pago de dichos mayores gastos generales conforme la variación que experimente la Unidad de Fomento, UF, en el tiempo intermedio.

Es así que el artículo 89 dispone, en lo que interesa, que cuando circunstancias especiales lo aconsejen, el SERVIU podrá, por resolución fundada modificar el programa de trabajo e indemnizará al contratista, en la forma que se establece en el artículo siguiente, por los perjuicios que esta medida pueda ocasionarle, si dichas modificaciones no se deben a incumplimiento por parte del contratista.



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

En tanto que el artículo 92, inciso segundo, señala que si la falta de entrega del terreno o de los planos no fuese imputable al contratista y le ocasionare atrasos en relación con el programa de trabajo aprobado, se aumentará el plazo del contrato en proporción al atraso que se produzca por el motivo indicado, con derecho a reajuste y pago de mayores gastos generales en la forma indicada en el artículo 90 de este reglamento.

Además, en lo pertinente, corresponde indicar que para que proceda el pago de los gastos referidos es necesario que el mandante haya modificado el programa de trabajo presentado por el contratista, que lo haya hecho por circunstancias especiales, que ello haya originado un aumento de plazo del contrato y que tal alteración haya afectado el plazo total de ejecución de la obra.

En esos términos, la investigación realizada tuvo como finalidad atender la presentación del recurrente, quien solicita que se indaguen los antecedentes del contrato encargado por SERVIU, a fin de establecer la pertinencia de un aumento de plazo del contrato asociado a una indemnización por la afectación al programa de la obra en virtud de los hechos expuestos y normativa señalada, además de determinar la responsabilidad que pudiera recaer en el mandante y/u otro servicio atingente.

Luego, cabe precisar que, con carácter confidencial por oficio N° 8.529, de 15 de diciembre de 2016, fue puesto en conocimiento del Servicio de Vivienda y Urbanización, Región de La Araucanía, el preinforme de observaciones N° 1.148, de igual anualidad, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, lo que se concretó mediante el ordinario N° 5.508, de igual año, de ese servicio.

METODOLOGÍA

El trabajo se ejecutó en conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, y la resolución N° 20, de 2015, de este origen, que Fija Normas que Regulan las Auditorías efectuadas por la Contraloría General, así también se consideró la recolección y verificación de antecedentes documentales y otras acciones que se estimaron necesarias en las circunstancias.

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



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

ANÁLISIS

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

El Servicio de Vivienda y Urbanización de la región de La Araucanía, encomendó mediante el sistema de licitación pública el "Mejoramiento Avda. Javiera Carrera, entre Avda. Las Enciñas y Avda. Recabarren" en la ciudad de Temuco, de acuerdo al procedimiento que regula este tipo de convenios, establecido en el referido decreto N° 236, de 2002, con el objeto de renovar la vialidad urbana en ese sector a través de la construcción de una doble vía en toda su extensión, la incorporación de una ciclovía, además de la ejecución de las pertinentes veredas y áreas verdes en bandejones centrales.

Además, para efectos de efectuar el anotado concurso público, el servicio empleó las bases administrativas especiales aprobadas por la resolución N° 11, de 13 de enero 2015, del SERVIU, aprobando además en esta misma instancia las especificaciones técnicas e itemizados de las especialidades involucradas, los formularios y planos para el llamado a licitación.

El contrato fue adjudicado a través de la resolución N° 15, de 2016, de SERVIU, a la empresa constructora Campos y Henríquez Ltda., por un monto de \$ 2.578.820.331, financiados con fondos de la Subsecretaría de Transportes, estableciéndose el plazo de duración de la construcción de 365 días corridos a partir de la fecha de entrega de terreno, acto que se efectuó el 13 de junio del mismo año.

Por su parte, en lo que concierne a la inspección fiscal, el SERVIU determinó que el inspector técnico de la obra (ITO) sería el señor Francisco Pardo Padilla, estableciéndose un suplente, don Gastón Calbio Negrón, mediante la orden de servicio N° 122, de 20 de junio de 2016.

En cuanto a la obra de construcción, de acuerdo a la ficha IDI código N° 30134390-0, del Ministerio de Desarrollo Social, el proyecto considera la ejecución de una doble calzada de 1.331,05 metros de longitud mediante una losa de hormigón de 18 centímetros de espesor sobre una base estabilizada de 20 centímetros, abarcando además la ejecución de las respectivas faenas que permitan la evacuación de las aguas lluvias, el traslado de las redes de agua potable, alcantarillado y eléctricas, y la construcción de 5.565 m² de veredas. Asimismo, se consulta la ejecución de una ciclovía, semaforizaciones, áreas verdes y expropiaciones de terrenos para dar lugar a las faenas en cuestión.

A la fecha de cierre de la presente auditoría -2 de diciembre de 2016-, se verificó que el contrato de construcción presentaba un avance financiero de 10,73%, según se acreditó en el documento de estado de pago N° 4, de 28 de octubre de 2016.



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

Finalmente, es menester indicar que la revisión fue desarrollada sobre la base de los antecedentes de la licitación pública ID N° 712307-212-LR15, disponible en el portal electrónico Mercado Público; incluyendo además la información proporcionada por el SERVIU durante la presente fiscalización, antecedentes de la Secretaría Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones de la región de La Araucanía, de la Municipalidad de Temuco y la documentación recopilada durante el desarrollo de las indagaciones efectuadas en terreno, determinándose los hechos que se exponen a continuación:

I. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

El análisis de la estructura de control interno permitió obtener una comprensión del entorno en que se desarrolla la inspección técnica de la obra en cuestión por parte del Servicio de Vivienda y Urbanización de la región de La Araucanía, además de los análisis internos que efectúa esa unidad ante las solicitudes del contratista.

En el caso específico de la obra, se advirtió que las faenas relativas a la pavimentación y demás partidas se ejecutan en conformidad con los planos, especificaciones y demás antecedentes aprobados en la resolución N° 11, de 13 de enero 2015, del SERVIU.

Seguidamente, es dable señalar que a la fecha de cierre de la presente fiscalización -2 de diciembre de 2016- el proyecto no ha presentado una modificación de contrato, sin perjuicio de las situaciones que se dan cuenta en el acápite II, examen de la materia investigada, del presente informe y de las obras que debe ejecutar el contratista que no fueron incorporadas en el respectivo proyecto según visita a terreno del 3 de noviembre del presente año.

Adicionalmente, se debe indicar que el Servicio cuenta con una Contraloría interna, a cargo de doña María Paula Melis Otoniel, cuyo nombramiento se efectuó mediante la resolución exenta N° 2.450, de 21 de julio de 2010, del SERVIU región de La Araucanía.

En virtud de lo expuesto no se constataron situaciones que contravengan los preceptos establecidos en la resolución exenta N° 1.485, de 1996, de este origen, que Aprueba Normas de Control Interno de esta Contraloría General de la República, sin perjuicio de lo expuesto en el siguiente acápite, situaciones que no se refieren directamente a aspectos de control interno.

II. EXAMEN DE LA MATERIA INVESTIGADA

1. Instrucción de la inspección técnica de la obra sin indicar justificación.

Se verificó que la inspección técnica de la obra instruyó a la empresa constructora no intervenir el sector de Avda. Javiera Carrera, entre avenida Las Encinas y calle Simón Bolívar, en terrenos expropiados a la Familia Mora, según consta en el folio N° 8, de 6 de julio de 2016, del libro de obras N° 1, sin indicar el fundamento específico que motivó tal decisión, omisión que



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

se contraponen a lo dispuesto en el artículo 16 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, sobre realizar los procedimientos administrativos con transparencia, de manera de permitir y promover el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él.

Asimismo, dicha omisión implica una infracción al principio de escrituración estipulado en el artículo 5° de la citada ley N° 19.880, que señala que el procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen, se expresarán por escrito o por medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia, lo que no aconteció en la especie.

En su respuesta, el SERVIU expone que por una omisión involuntaria no quedó constancia expresa en el libro de obras, sobre el fundamento de la referida instrucción contenida en su folio N° 8. Agrega, que sin perjuicio de ello, mantuvo una constante conversación con el profesional residente de la obra y los representantes de la empresa constructora, acerca de los aspectos de seguridad necesarios ante los evidentes peligros tanto para trabajadores como usuarios de las vías en funcionamiento, en el sector de los terrenos expropiados de la familia Mora Mira. Además, señala que en esa área se generó un problema de público conocimiento por el corte de árboles insertos en la zona de intervención del proyecto.

Sobre el particular, los argumentos esgrimidos por la autoridad de ese Servicio solo confirman la materia objetada, persistiendo la condición de no expresar ampliamente sus comunicaciones por medios escritos o electrónicos, por lo que se mantiene la observación en todas sus partes.

2. Sobre el eventual derecho al pago de mayores gastos generales para el contratista producto de eventuales aumentos de plazo.

a) El SERVIU Región de La Araucanía no dispone de un análisis detallado acerca de la eventual afectación al programa de trabajo de la obra a raíz de la misma instrucción de la inspección técnica de la obra, registrada en el folio N° 8, de 6 de julio de 2016, del libro de obras N° 1, omisión que impide determinar con exactitud los atrasos en la ejecución de la faena conforme a lo dispuesto en los artículos 42, 82 y 90 del anotado decreto N° 236, de 2002.

En efecto, mediante el oficio N° 3.838, de 13 de septiembre de igual año, el SERVIU le manifestó al contratista que consideraba que no procedía la aplicación de los artículos 89, 90 y 92 del aludido decreto N° 236, de 2002, atinentes a aumentos de plazo con pago de gastos generales, sin disponer de un informe y/o análisis de la situación, que incorpore la eventual afectación de la precitada decisión de la ITO en el programa de trabajo del contratista vigente a esa data, o en su defecto, los argumentos técnicos que descartan tanto una indemnización o un aumento de plazo, omisión que se contraponen con el criterio expuesto en el dictamen N° 79.131, de 2011, de este Organismo Fiscalizador, sobre



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

fundamentar debida y circunstanciadamente el plazo afectado, así como su relación con la interrupción ordenada por la inspección técnica, o justificar su improcedencia.

Asimismo, tal inadvertencia impide descartar o confirmar si tal disposición se enmarcó efectivamente dentro de las condiciones que establece el artículo 89 del enunciado decreto N° 236, de 2002, concerniente a la facultad de ese servicio de modificar el señalado programa, por resolución fundada, e indemnizar a la constructora en la forma que se establece en el artículo 90, si dichas modificaciones no se deben a incumplimiento por parte del precitado contratista.

Sin perjuicio de lo anterior, analizado el programa de trabajo oficial entregado por el contratista en su oferta y la versión de 13 de junio de 2016, se observa que el plazo de ejecución de los trabajos es de 365 días corridos, sin registrar la relación de precedencia entre las partidas, así como tampoco una identificación de aquellas que no poseen holgura (actividades críticas) o cuales se ven afectadas directamente por la decisión de la inspección técnica y su incidencia en los demás ítems del proyecto, por lo que de los antecedentes tenidos a la vista no es posible determinar de forma directa la afectación al programa de trabajo, lo que se agrava con la inexistencia del singularizado análisis técnico por parte del SERVIU.

A mayor abundamiento, a través del oficio Ord. N° 3.848, de 14 de septiembre de 2016, el Director (S) del SERVIU indicó a esta Contraloría Regional, sobre el asunto -a modo de conclusión- que "(...) no se dan las circunstancias especiales que aconsejen contemplar un aumento de plazo contractual para ejecución de las obras contratadas", sin acompañar algún antecedente que dé cuenta de los análisis y factores tenidos en cuenta para colegir aquello, ratificando lo objetado precedentemente.

A su turno, consta en el numeral 4 del citado oficio Ord. N° 3.838, de 13 de septiembre de 2016, de ese servicio, remitido al contratista, que "(...) si bien, la autorización para realizar las obras de extracción de árboles en terrenos expropiados, se retrasó a lo esperado inicialmente, es importante mencionar que en ningún momento la obra fue paralizada, ya que se autorizó a realizar la extracción de árboles en la intersección de Javiera Carrera con Simón Bolívar y desde Simón Bolívar hacia el poniente hasta la intersección con pavimento existente, zona en la cual vuestra empresa constructora se encontraba realizando obras de pavimentación", de lo que se desprende que existe un reconocimiento de dilación de parte del servicio que habría incido en retardar la solicitud del contratista a los servicios públicos pertinentes para obtener la autorización del corte de tránsito para efectuar la faena de extracción de árboles, sin que esa demora haya sido cuantificada por el SERVIU.

En este contexto, cabe recordar que de los artículos 11 y 41 de la citada ley N° 19.880, y de lo expresado por este Organismo Fiscalizador en sus dictámenes N°s 18.055, de 2011, y 59.892, de 2015, se desprende que el principio de juridicidad, en un concepto amplio y moderno, conlleva la exigencia de que los actos administrativos tengan una motivación y un fundamento



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

racional y no obedezcan a un mero capricho de la autoridad, pues en tal caso, resultaría arbitrario y por ende ilegítimo, lo que podría aplicarse a lo consignado en el referido oficio N° 3.848, de 2016.

b) En armonía a lo anterior, se evidenció que el contratista mediante carta del 4 de agosto de 2016, dirigida al Director Regional (S) de SERVIU, solicitó un aumento de plazo de 52 días a esa data, a causa del "(...) retraso producido en el programa físico de nuestras obras a raíz de las indicaciones dadas por la ITO y las contingencias ocurridas en relación a los trabajos de extracción de árboles principalmente en los terrenos expropiados", correspondiendo -a su juicio- una indemnización de \$ 1.289.410 por cada uno de esos días, requerimiento que ratifica y aumenta a 54 días en carta de 23 de igual mes y año, remitida al mismo servicio.

No obstante lo anterior, es pertinente señalar que de la revisión del libro de obra, fojas 9 al 22, registrados entre el 8 de julio y 31 de agosto de 2016 -posterior a la instrucción de no intervenir los terrenos expropiados-, se constató que la empresa contratista ejecutó faenas pero en otro sector, específicamente en calles Los Ganaderos y Simón Bolívar, ambas perpendiculares a avenida Javiera Carrera, evidenciándose el desarrollo de partidas asociadas a la instalación de base estabilizada, colocación de soleras, hormigonado de esas calzadas, entre otras actividades, tareas que conforman parte del cronograma de trabajo vigente a la época y que no se habrían visto afectadas por la mentada detención, condición que dificulta aún más el cálculo de la incidencia de la decisión de la ITO por cuanto el programa no distingue o desglosa las operaciones por tramos ni tampoco incorpora rendimientos de la mano de obra.

De este modo, no resulta posible confirmar lo expuesto por el contratista toda vez que de la revisión de los antecedentes tenidos a la vista, no se expresa de forma clara y certera la afectación al programa de trabajo en 54 días, así como tampoco se indican los elementos de juicio que se consideraron para obtener ese valor. Lo anterior, sin perjuicio de lo señalado en el literal a) precedente, sobre la inexistencia del pertinente análisis del Servicio para cuantificar eventuales atrasos en la obra a raíz de la mentada instrucción.

En su respuesta a los literales a) y b) precedentes, ese SERVIU indica en su respuesta que teniendo en consideración los antecedentes entregados por la empresa constructora y en conformidad con la programación vigente, no es posible determinar la relación de precedencia de las partidas o una ruta crítica, por lo que en tales condiciones no es viable establecer que una instrucción de la inspección técnica de la obra pueda generar un eventual retraso del programa.

Seguidamente, señala que la empresa constructora dispone de 365 días corridos como plazo contractual para ejecutar la totalidad de las obras, por lo cual, a la fecha de su respuesta, no les resulta posible establecer la necesidad de un eventual aumento de las obras, en consideración que estas se encuentran en desarrollo.



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

Sin perjuicio de lo anterior, menciona finalmente la autoridad regional, que comparte el análisis efectuado por esta Contraloría Regional en consideración a la necesidad y pertinencia de utilizar programas con la expresión de las precedencias de sus actividades y la ruta crítica del proyecto, condiciones que serán exigidas en las próximas bases de licitación.

Al respecto, es necesario precisar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 del citado decreto N° 236, de 2002, la inspección técnica debe controlar el avance real de las obras en relación con la situación contractual en terreno, debiendo exigir al contratista las medidas necesarias para mantener el normal desarrollo de las obras y, en consecuencia, debe conocer las actividades del programa, que por sus atrasos parciales, puedan eventualmente generar un desfase en la fecha de término del proyecto.

En este contexto, los argumentos esgrimidos por la autoridad regional no hacen más que confirmar que ese servicio no ha dispuesto de mecanismos de análisis certeros y específicos que permitan comprender sobre una eventual afectación al programa de trabajo de la obra en examen, teniendo en consideración que por cierto se reconoció una dilación según se ilustró en el literal a) precedente, por lo que necesariamente procede mantener la observación.

3. Eventual alteración del programa de trabajo por gestión con otros servicios públicos para efectuar el corte de tránsito.

De acuerdo a las gestiones efectuadas por el contratista para obtener la prohibición de circulación de vehículos motorizados en el tramo de vía Javiera Carrera a causa de la demolición de pavimentos y aceras, movimientos de tierra, traslado de redes, y reposición de las veredas y calzada, consta que el 8 de junio de 2016 -previo a la entrega del terreno- la empresa constructora sostuvo una reunión con funcionarios de la Secretaría Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones de la región de La Araucanía, en adelante SEREMI, en la cual se expusieron las alternativas de desvío del tránsito necesarias para ejecutar las obras en comento, instancia en la que la señalada repartición levantó observaciones.

Seguidamente, se verificó la realización de reuniones entre el mismo contratista y la Dirección de Tránsito de la Municipalidad de Temuco, el 17 de junio y 12 de julio de 2016, respectivamente, analizando las propuestas de desvío de tránsito y configuración de semáforo en la intersección con Avda. Las Encinas. Asimismo, el 4 de julio de 2016, se sostuvo una segunda reunión con la SEREMI, reevaluando la alternativa de desvío visada por la señalada entidad edilicia.

Posteriormente, de acuerdo a la carta del contratista de 9 de agosto de 2016, ingresada esa misma fecha en la Dirección de Tránsito y Transporte Público de la Municipalidad de Temuco, se solicitó formalmente el cierre de la avda. Javiera Carrera, entre Simón Bolívar y Monte Igeldo, acompañando una minuta de cumplimiento de bases de prevención de



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

riesgos y la propuesta de desvío de tránsito, requerimiento que tuvo su réplica a través del oficio Ord. N° 642, de 16 de agosto de 2016, aprobándose el proyecto de señalización para el corte en cuestión.

Acto seguido, el 17 de agosto de 2016, el contratista ingresó el oficio de la precitada dirección del municipio a la SEREMI de Transporte y Telecomunicaciones, solicitando formalmente la autorización para el cierre de la avda. Javiera Carrera, por un plazo de 30 días, actuación que tuvo respuesta a través de la resolución N° 765, de 2 de septiembre de 2016, en la que se prohibió la circulación de todo tipo de vehículo motorizado desde el 16 de septiembre al 15 de octubre de igual anualidad.

En esos términos, y a la vista del cronograma de la faena vigente durante esos meses, no se advierte la afectación al programa de trabajo que se habría generado -a juicio del recurrente- a raíz de la decisión de la inspección técnica de detener las obras en los terrenos expropiados de la familia Mora en avda. Javiera Carrera, toda vez que, a la luz de los antecedentes aportados, las gestiones para obtener la autorización de corte de tránsito no se habrían visto interrumpidas por dicha instrucción, así como tampoco la ejecución de la construcción en análisis.

Al efecto, es menester indicar que el artículo 47 del antes dicho decreto N° 236, de 2002, sostiene que "Todo atraso que se produzca en la ejecución de las obras incluidas en la licitación, a causa de demora de los trabajos de las empresas de servicios públicos, será de absoluta responsabilidad del contratista, salvo que éste demuestre que dio inicio oportuno a la tramitación, realizando las gestiones correspondientes ante tales empresas, en cuyo caso será procedente ampliar el plazo estipulado en el contrato para la realización de las obras", sin embargo, como se indicó, no se advierte alguna dilación atribuible a las entidades públicas en cuestión.

4. Sobre la disponibilidad de los terrenos para ejecutar obras.

Se constató que a través de la carta de 23 de agosto de 2016, el contratista informó al SERVIU que desde la fecha de entrega del terreno hasta la data del citado escrito, solo ha podido intervenir el 7,50% de la obra, a lo que el servicio replicó mediante el oficio Ord. N° 3.838, de 13 de septiembre de 2016, dirigido a la empresa constructora, específicamente en su numeral 3, que previo al inicio de la obra y a la fecha de ese documento, los terrenos expropiados se encontraban disponibles para ejecutar las distintas partidas que se deben realizar, no obstante en el párrafo siguiente, el servicio indicó que no era responsabilidad de esa repartición que el contratista haya ejecutado obras solo en un 7,5% de la superficie ya que disponían de un 85% de terrenos habilitados para planificar la ejecución de las diferentes partidas contratadas, porcentaje que se contradice con la primera afirmación de disponer de la totalidad de las heredades.

Por lo demás, ese SERVIU no dispone de un análisis pormenorizado de la alegación presentada al efecto por el contratista



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

mediante su carta, que permita determinar la eventual incidencia que tuvo la referida entrega de un 85% de los terrenos en la ejecución de las obras.

En su respuesta el SERVIU, señala que a partir de la fecha del acta de entrega de terreno, esto es el 13 de junio de 2016, se dispuso del 100% de los terrenos para la ejecución de las obras contratadas, a excepción de un 7,5% de ellos, que se ordena no intervenir por el periodo comprendido entre el 6 de julio al 8 de agosto de esa anualidad, ello principalmente por no disponer de las condiciones de seguridad suficientes ni la autorización de cierre de las calles del sector afectado, permisos que debieron ser obtenidos previamente por la empresa contratista.

Seguidamente agrega, que de conformidad con el artículo 47 del referido decreto N° 236, de 2002, es responsabilidad del contratista gestionar y obtener las aprobaciones correspondientes con otros servicios, en caso que se requieran. Además, en las bases administrativas del presente contrato, en su página 87, de 149, en el numeral 1.4, consigna que es el contratista de mandado a realizar el plan de desvío de tránsito y de la obtención de respectivo permiso en la Secretaría Ministerial de Transporte.

Respecto de los argumentos esgrimidos por el SERVIU, se da por subsanada la observación, sin perjuicio del control que debe llevar sobre el programa de trabajo ese servicio, en armonía con el artículo 65 del ya citado decreto N° 236, de 2002.

5. Topografía entregada por el Servicio y su incidencia en el atraso de las obras.

Con motivo de reclamación efectuada por la empresa Campos y Henríquez Ltda., al Servicio de Vivienda y Urbanización, Región de La Araucanía, se verificó que mediante dos presentaciones realizadas, con fecha 13 de julio y 23 de agosto, ambas de 2016, comunicó que, en lo que interesa, el programa de trabajo se vio afectado por eventuales imprecisiones contenidas en el proyecto de topografía, situación que sumada a otros eventos le ha generado un atraso en el plazo de la obra.

En respuesta entregada por ese SERVIU, mediante el citado oficio ordinario N° 3.848, de 14 de septiembre 2016, particularmente sobre este aspecto, indicó que de conformidad con las bases administrativas, en el periodo de estudio de la propuesta, el contratista debió realizar todos los estudios necesarios y efectuar las consultas que estimara convenientes, que le permitiera realizar un estudio acabado para la presentación de su oferta.

Ahora bien, sobre el particular, cumple anotar que el artículo 92 del referido decreto N° 236, de 2002, establece explícitamente que el contratista estará obligado a ejecutar, por su cuenta y bajo su exclusiva responsabilidad, el replanteo general de la obra, así como los replanteos parciales que se efectúen en el curso de ella, siendo de su cuenta los gastos que éstos originen.



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

Seguidamente, es necesario citar que mediante la hoja de declaración contenida en el formulario N° 4, de 9 de diciembre de 2015, de la propuesta adjudicada, el contratista declaró conocer las condiciones del relieve y topografía del terreno, ello, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 12.1.2, de las bases administrativas especiales, especificaciones técnicas de obras, aprobado mediante resolución N° 11, de 13 de enero de 2015, del Servicio de Vivienda y Urbanización Región de La Araucanía, relativo a la declaración del proponente de haber visitado el terreno y conocer su relieve, topografía, calidad y todas las demás características superficiales, geológicas, climáticas u otras que puedan incidir directamente en la ejecución de obras.

Por lo demás, consta que en el proceso de licitación, se entregó a los contratistas interesados los planos de topografía en sus láminas 1, 2 y 3 que formaron parte del proyecto en cuestión, señalando las características superficiales y relieves de la zona en donde se emplaza el proyecto.

En mérito de lo expuesto, no procede acoger el reclamo formulado dado que los motivos aducidos no permiten eximir de responsabilidad al contratista por el eventual retraso en labores asociadas al replanteo y topografía del terreno.

6. Emplazamiento de los cierros perimetrales.

Se verificó que mediante carta de la empresa Campos y Henríquez Ltda., de 13 de julio de 2016, el contratista indicó que a raíz de las eventuales indefiniciones del proyecto topográfico, referidos en el punto anterior, no fue posible realizar de manera precisa el emplazamiento de los cierros divisorios de los terrenos expropiados.

En este sentido, en su oficio ordinario N° 3:274, de 9 de agosto de 2016, ese SERVIU señaló que las obras de traslado y/o reinstalación de los cierros perimetrales podían ser ejecutadas por la empresa contratista a partir de la fecha del presente oficio, conforme a lo especificado.

Sobre la materia, es dable consignar que el numeral 22, sobre cierres provisorios, de las bases administrativas del contrato, estableció que es responsabilidad del contratista cerrar provisoriamente toda la zona de trabajo.

Luego, y a mayor abundamiento, en las especificaciones técnicas del contrato, página 102 de 140, específicamente en el acápite de seguridad, se cita la norma chilena NCh 348, en cuyo cuerpo normativo establece que el sitio de construcción deberá aislarse de la vía pública por un cierro provisional adecuado y de una altura no inferior a 2 metros, además de indicar que estos elementos de cierro deben quedar perfectamente ajustados.

Seguidamente, el contratista, con fecha 23 de agosto de 2016, envió una carta al SERVIU donde, en lo que interesa, manifestó estar conforme con la instrucción de su mandante para dar inicio a los cierres.



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

perimetrales a contar del 9° de agosto del mismo año. En efecto, manifestó que se estaba trabajando en los cierres a contar de aquel día.

Asimismo, consta que mediante oficio Ord. N° 3.848, 14 de septiembre de 2016, de SERVIU, se indicó en su onceavo punto, la confirmación de la ejecución de los cierres perimetrales, los cuales fueron desplazados para realizar labores de extracción y tala de árboles.

En esos términos, en cuanto a lo expresado por la empresa contratista sobre los trabajos en el cierre perimetral, es necesario señalar que la evidencia documental examinada por esta Contraloría Regional permite comprobar que no existió impedimento ocasionado por ese Servicio en donde se interrumpieran estos trabajos, por lo que, en este punto, se debe desestimar la reclamación del recurrente.

7. Sobre las obras ejecutadas por empresas de servicios básicos:

En correo electrónico de la empresa contratista, de 2 de agosto de 2016, se le informa a don Francisco Pardo Padilla, ITO del proyecto en examen, que a partir del lunes 1 de agosto del mismo año, la empresa sanitaria Aguas Araucanía se encontraba realizando obras en áreas destinadas al proyecto de Mejoramiento Av. Javiera Carrera, entre Las Encinas y Recabarren, verificándose al efecto que no hubo respuesta formal a la referida misiva.

Luego, el contratista vuelve a enviar un comunicado a ese SERVIU, esta vez mediante carta de 4 de agosto de 2016, indicando que según consta en correos electrónicos remitidos a la inspección técnica de la obra, se advierte que empresas de servicios están trabajando en el mejoramiento de sus redes, en áreas destinada a la ejecución de sus obras, las cuales en un tiempo más se encontrarán emplazadas en el sector destinado para la calzada del proyecto.

Acto seguido, mediante oficio ordinario N° 3.274, de 9 de agosto de 2016, el SERVIU señaló que en relación a las obras ejecutadas por CGE Distribución y Aguas Araucanía, que se encuentran emplazadas en áreas destinadas a la ejecución del proyecto en cuestión, le fue enviado el oficio ordinario N° 3.231, de 5 de agosto de 2016, a estas empresas de servicios básicos informando sobre las interferencias entre sus trabajos de mejoramiento de redes y el referido proyecto. Luego, indicó ese SERVIU, que a esa fecha no se había recibido respuesta.

Seguidamente, se constató que el SERVIU volvió a plantear tal situación, esta vez por medio de oficio N° 3.848, 14 de septiembre del mismo año, el que igualmente no ha recibido respuesta a la fecha.

Sobre la materia, y teniendo en consideración lo informado a esta Entidad de Control por SERVIU, es dable consignar que el artículo 2° de la ley N° 18.902, que crea la Superintendencia de



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

Servicios Sanitarios (SISS), dispone que a ésta le corresponde la fiscalización de los prestadores de servicios sanitarios, del cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios y el control de los residuos líquidos industriales, pudiendo al efecto, de oficio o a petición de cualquier interesado, inspeccionar las obras de infraestructura sanitaria que se efectúen por las prestadoras.

Asimismo, el actual artículo 4°, letra c), del mismo cuerpo legal, ordena a esa entidad pública, en lo relativo a la presente investigación, a cumplir lo dispuesto en los decretos con fuerza de ley N°s 70 y 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, y velar por el cumplimiento por parte de los entes fiscalizados, de las disposiciones legales y reglamentarias, y normas técnicas, instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte relativas a la prestación de servicios sanitarios.

Por otra parte, es menester anotar que el artículo 2° de la ley N° 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) ordena a esa entidad pública, en lo que interesa, fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y normas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento y transporte, para verificar que la calidad de los servicios que se presten a los usuarios sea la señalada en dichas disposiciones y normas técnicas, y que las citadas operaciones y el uso de los recursos energéticos no constituyan peligro para las personas o cosas.

Además, que de acuerdo al artículo 3°, N° 28, de la misma ley, corresponde a la SEC, comprobar y fiscalizar que tanto las obras iniciales y de ampliación de producción, como la construcción y la explotación técnica de los mismos hechos por las empresas han sido o sean ejecutadas correctamente, estén dotadas de los elementos necesarios para su explotación en forma continua y en condiciones de seguridad, y cumplan con las normas de construcción y pruebas de ensayo vigentes respecto de las empresas.

En esos términos, considerando que ese SERVIU no posee facultades para intervenir o fiscalizar las obras que desarrollen tanto Aguas Araucanía S.A. como CGE Distribución, y ante la falta de respuesta de ambas instituciones, cabe advertir que ese Servicio debió requerir el pronunciamiento a los órganos de la Administración respectivos, cuyas atribuciones legales le permitan intervenir en asuntos de su competencia, como es el caso, la SISS y la SEC, respectivamente, lo que no aconteció en la especie.

Asimismo, se debe señalar que aun cuando ese SERVIU ingresó oficios a las empresas que eventualmente interfirieron con sus obras en el desarrollo adecuado del proyecto de Mejoramiento Av. Javiara Carrera, entre Las Encinas y Recabarren, cabe recordar que el artículo 14 de la citada ley N° 19.880, contempla el principio de inexcusabilidad, en virtud del cual ese Servicio se encuentra obligado a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación.

En su respuesta, ese SERVIU, señaló, en primer orden, que como resultado de su señalado oficio N° 3.231, de 2016, se logró



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

que finalmente las instalaciones de la empresa de servicios sanitarios quedaran emplazadas fuera del nuevo trazado de la avenida Javiera Carrera. A su turno, aclaró las obras de la empresa sanitaria Aguas Araucanía se encontraban en sectores no intervenidos por la empresa constructora Campos y Henríquez Ltda., por lo que no serían causales de un eventual retraso en las obras del proyecto.

Sin perjuicio de lo anterior, ese SERVIU agregó que en el futuro, ante la falta de respuesta de las empresas de servicios básicos, requerirá del pronunciamiento de los Órganos de la Administración pertinentes, cuyas atribuciones legales les permitan intervenir en asuntos de su competencia, acorde a lo dispuesto por esta Contraloría Regional.

Al tenor de lo descrito en los párrafos anteriores, es necesario hacer presente que ese servicio si bien aclaró la materia sobre las instalaciones sanitarias, no se pronunció en su respuesta a las obras ejecutadas por la empresa CGE Distribución asociadas a las instalaciones eléctricas, las que interferían con el emplazamiento del proyecto bajo examen, por lo que corresponde mantener la observación.

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, es posible concluir que respecto a lo registrado en el acápite II, examen de la materia investigada, numerales 3, eventual alteración del programa de trabajo por gestión con otros servicios públicos para efectuar el corte de tránsito, 5 topografía entregada por el Servicio y su incidencia en el atraso de las obras, y 6 emplazamiento de los cierros perimetrales, esta Entidad de Control no tiene reproches que formular acorde a las argumentaciones expuestas en cada uno de esos numerales. En cuanto a las demás objeciones, se tiene que:

1. En relación a las observaciones del anotado acápite II, numeral 2, sobre el eventual derecho al pago de mayores gastos generales para el contratista producto de eventuales aumentos de plazo, letras a) y b), el SERVIU deberá evaluar y acreditar fundadamente su decisión respecto a si existe algún atraso derivado de la paralización en un sector de la obra, teniendo presente que reconoció en parte una dilación según se registró en el cuerpo de la objeción letra a), lo que podría importar mayores gastos generales, lo que igualmente deberá ser ponderado en su análisis, debiendo informar de ello a esta Contraloría Regional en el plazo de 30 días hábiles, contado desde la recepción del presente informe. (C)

Sin perjuicio de lo anterior, y en lo relativo a la medida a adoptar por ese Servicio, sobre la necesidad de contar con programas con relación de precedencias de sus actividades y determinar la ruta crítica del proyecto en las próximas bases de licitación, se cumple con señalar que ello será verificado en futuras fiscalizaciones.

2. Sobre la observación del referido acápite II, numeral 1, instrucción de la inspección técnica de la obra sin indicar



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

justificación, ese Servicio deberá, en lo sucesivo, fundamentar debidamente aquellas en relación a las instrucciones que disponga, teniendo en cuenta que ellas pueden tener incidencias en más de un asunto y no sólo en el que vienen atendiendo, lo que será verificado en futuras fiscalizaciones. (MC)

3. En lo concerniente a la materia registrada en el mencionado acápite II, numeral 7, sobre las obras ejecutadas por empresas de servicios básicos, corresponde que SERVIU disponga la respuesta obtenida de la compañía eléctrica a su oficio N° 3.231, de 2016, teniendo presente que por principio de inexcusabilidad necesariamente debe insistir en obtener una respuesta, o en su defecto, puede proceder a otra instancia, sea el caso la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, situación de la que deberá informar en un plazo de 30 días a contar de la data de recepción del presente informe. (MC)

4. En lo relativo a igual acápite II, número 4, sobre la disponibilidad de los terrenos para ejecutar obras, ese servicio procedió con la entrega de ellos en la medida que la empresa contratista gestionó los permisos y entregó las condiciones de seguridad para el tránsito de las zonas examinadas, por cuanto, en base a los antecedentes tenidos a la vista, en lo específico, no le es imputable responsabilidad a ese SERVIU.

Finalmente, en relación a la conclusión 1, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones", de acuerdo al formato adjunto en anexo, en un plazo máximo de 30 días hábiles, contados desde la recepción del presente informe, comunicando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Transcribáse al recurrente, y al Director y Contralor Interno, ambos del Servicio de Vivienda y Urbanización de La Araucanía.

Saluda atentamente a Ud.,

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



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

ANEXO

Estado de Observaciones de Informe Final de Investigación Especial N° 1.148, de 2016.

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	NIVEL DE COMPLEJIDAD	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
capite II. numeral 2	Sobre el eventual derecho al pago de mayores gastos generales para el contratista producción de eventuales aumentos de plazo.	C: Compleja	SERVIU deberá acreditar fundamentalmente la efectividad del atraso con cargo a mayores gastos generales alegado por el contratista, situación que debe ser informado a esta Contraloría Regional en el plazo de 30 días hábiles, contado desde la recepción del presente informe.			
capite II. numeral 7	Sobre la interferencia de obras desarrolladas por empresas de servicios básicos en el área del proyecto.	MC: Medianamente Compleja	SERVIU deberá informar acerca de la respuesta de la compañía eléctrica a su requerimiento de no intervenir el área del proyecto y las medidas adoptadas en virtud de esa réplica. En caso de no obtener contestación, deberá acreditar su insistencia en la Superintendencia de Electricidad y Combustibles hasta obtener un pronunciamiento.			