OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

CONTRALORÍA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de La Araucanía

Número de Informe: 338/2018
7 de agosto de 2018

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
26-III-1927
CHILE

POR EL CUIDADO Y BUEN USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

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

REF N° 195.475/2017

REMITE INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL QUE INDICA.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
REGION 9
07 AGO 2018 N° 4.556
29201808074556

TEMUCO,

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, Informe Final de Investigación Especial N° 338, de 2018, debidamente aprobado, que contiene los resultados de la investigación efectuada en el Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de La Araucanía.

Saluda atentamente a Ud.,

RAFAEL DIAZ- VALDES TAGLE
Contralor Regional de La Araucanía
Contraloría General de La República

SERVIU IX REGION
REF. O.P. N° 07476
FECHA IN RECIBIDO 0 8 AGO 2018
PASE A: Contralor Interno.
C. C. A:
RESPONDER [ ] PEDIDO [ ]

AL SEÑOR
AUDITOR INTERNO
DEL SERVICIO DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN
REGIÓN DE LA ARAUCANÍA
TEMUCO

Resumen ejecutivo Informe Final de Investigación Especial N° 338, de 2018. Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de La Araucanía (SERVIU).

Objetivo: Verificar las medidas de contingencia efectivamente adoptadas por el SERVIU, para prevenir eventuales daños en la obra del puente del contrato "Mejoramiento Interconexión Vial Temuco Padre Las Casas", en el escenario del aumento del caudal del Río Cautín durante el invierno de 2018, y considerando el término anticipado del mentado contrato.

Preguntas de la Investigación Especial:

- ¿Adoptó el SERVIU medidas de contingencia para resguardar las obras existentes en el Río Cautín con ocasión del término anticipado del contrato "Mejoramiento Interconexión Vial Temuco Padre Las Casas"?

- ¿Se enmarcan dentro de un plan aprobado por los servicios pertinentes las acciones de mitigación ejecutadas a la fecha?

- ¿Atendió el SERVIU oportunamente los requerimientos de los servicios públicos a cargo de la revisión y aprobación de los planes de contingencia?

Principales Resultados de la Investigación:

- El SERVIU ha adoptado medidas de mitigación en el Río Cautín para resguardar las obras del puente del contrato en cuestión, como es el ensanchamiento de la caja hidráulica del afluente; sin embargo, estas acciones corresponden a las previstas en el plan de contingencia del año 2017, sin que exista un procedimiento formal y aprobado para el 2018, toda vez que el anterior programa finalizó el 28 de febrero del referido período, por lo que procede que el Servicio gestione sin más dilaciones la aprobación de un nuevo plan para la presente temporada de invierno y primavera, que incluya además los responsables de la ejecución de cada medida y los protocolos de comunicación pertinentes, debiendo remitir a esta Entidad Fiscalizadora la documentación que acredite tal visación en un plazo máximo de 15 días hábiles, contado desde la recepción del presente informe.

- El SERVIU no atendió oportunamente los requerimientos efectuados por la Dirección de Obras Hidráulicas, realizadas a través de los oficios N^{os} 1.370, de agosto de 2017, y 73, de enero de 2018, que conciernen a la aprobación del proceso constructivo del puente y la aprobación de un plan de contingencia para el invierno de 2018, respectivamente.

- Se verificó la omisión de aprobación de la modificación presentada por el SERVIU al método constructivo del puente del proyecto "Mejoramiento Interconexión Vial Temuco – Padre Las Casas", por cuanto la Dirección de Obras Hidráulicas, DHO, -organismo encargado de la visación de la intervención en el afluente- solicitó nuevos antecedentes sin que el servicio los haya ingresado. Lo anterior, es sin perjuicio de que actualmente las obras modificadas en cuestión, fueron retiradas y no existe un entorpecimiento en el libre escurrimiento del flujo del Río Cautín, en el sector de la faena en análisis.

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

REF N°: 195.475/2017
AT N°: 305/2018

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 338 DE 2018, SOBRE MEDIDAS DE CONTINGENCIA ADOPTADAS POR EL SERVICIO DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA EN EL PROYECTO "MEJORAMIENTO INTERCONEXIÓN VIAL TEMUCO - PADRE LAS CASAS".

TEMUCO, - 7 AGO. 2018

En virtud de la presentación de la Dirección Regional de Aguas de La Araucanía, en adelante DGA, y en virtud del término anticipado del contrato de obra "Mejoramiento Interconexión Vial Temuco – Padre Las Casas", esta Contraloría Regional inició una investigación especial en el Servicio de Vivienda y Urbanización de la región de La Araucanía, con el objeto de verificar las medidas de contingencia efectivamente adoptadas por esa entidad para prevenir eventuales daños en el escenario del aumento del caudal del Río Cautín durante el invierno de 2018.

El equipo que practicó la presente investigación estuvo integrado por los señores Leonardo Muñoz Orellana, Julio Soto Bruna, ambos en calidad de fiscalizadores, y el señor Waldo Marchant Cea, como supervisor.

JUSTIFICACIÓN

Conforme a diversos oficios de la Dirección General de Aguas y de la Dirección Regional de Obras Hidráulicas de La Araucanía, existirían obras de mitigación de riesgos pendientes por ejecutar en el Río Cautín, específicamente en el sector del puente en construcción, aspecto que, en consideración al término anticipado del contrato en análisis, que se informó mediante el oficio N° 4.345, de 2017, del SERVIU, y se dispuso por medio de la resolución Nº 10, de 2018, del mismo origen; se estimó oportuno evaluar las medidas de contingencia efectivamente adoptadas por el SERVIU y aprobadas por los organismos pertinentes, que permitirán prevenir daños ante el eventual aumento del caudal del citado afluente en la temporada de lluvias del presente año, pues su inobservancia supone un riesgo para las estructuras existentes y una eventual infracción a los deberes de los funcionarios responsables del proyecto en análisis.

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

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.

ANÁLISIS

Sobre el particular, cabe manifestar que el artículo 41, inciso primero, del Código de Aguas establece, en lo que importa, que "el proyecto y construcción de las modificaciones que fueren necesarias realizar en cauces naturales o artificiales, con motivo de la construcción de obras, urbanizaciones y edificaciones que puedan causar daño a la vida, salud o bienes de la población o que de alguna manera alteren el régimen de escurrimiento de las aguas, serán de responsabilidad del interesado y deberán ser aprobadas previamente por la Dirección General de Aguas de conformidad con el procedimiento establecido en el párrafo 1 del título I del libro segundo del Código de Aguas".

Agrega, el inciso segundo del mismo precepto que "se entenderá por modificaciones no solo el cambio de trazado de los cauces, su forma o dimensiones, sino también la alteración o sustitución de cualquiera de sus obras de arte y la construcción de nuevas obras, como abovedamientos, pasos sobre o bajo nivel o cualesquiera otras de sustitución o complemento". Enseguida, el inciso cuarto dispone que "la operación y la mantención de las nuevas obras seguirán siendo de cargo de las personas o entidades que operaban y mantenían el sistema primitivo".

Luego, el artículo 171, inciso primero, del reseñado cuerpo normativo dispone que "las personas naturales o jurídicas que desearen efectuar lás modificaciones a que se refiere el artículo 41 de este Código, presentarán los proyectos correspondientes a la Dirección General de Aguas, para su aprobación previa, aplicándose a la presentación el procedimiento previsto en el párrafo 1° de este título". Añade, en su inciso tercero, que "Quedan exceptuados de los trámites y requisitos establecidos en los incisos precedentes, los servicios dependientes del Ministerio de Obras Públicas, así como los proyectos financiados por servicios públicos que cuenten con la aprobación técnica de la Dirección de Obras Hidráulicas. Estos servicios deberán remitir los proyectos definitivos de las obras a la Dirección General de Aguas para su conocimiento e inclusión en el Catastro Público de Aguas, dentro del plazo de seis meses, contado desde la recepción final de la obra".

Por último, el artículo 172 del mismo cuerpo legal prescribe que "si se realizaren obras con infracción de lo dispuesto en el artículo anterior, la Dirección General de Aguas impondrá una multa del primer al segundo grado, de conformidad al artículo 173 ter, pudiendo apercibir al infractor y fijar un plazo perentorio para que modifique o destruya total o parcialmente las obras. En el caso de que se disponga la modificación de las obras, la Dirección General de Aguas podrá ordenar que se presente el correspondiente proyecto, de acuerdo a las normas de este Código. En caso de que el infractor no diere cumplimiento a lo

Ahora bien, durante la presente fiscalización, se verificó que el SERVIU ha efectuado durante los años 2017 y 2018, una serie de obras preventivas en el cauce del Río Cautín asociadas a las mentadas fases, específicamente en el sector en donde se emplaza el puente en análisis, las que se ilustran en el anexo N° 2 del presente informe, entre estas, el mejoramiento de las defensas fluviales en tres sectores de la ribera del citado río, el retiro del terraplén provisorio sobre el afluente, según lo planificado en la fase N° 4, y la licitación del recrecido de defensas fluviales en los perfiles 26 y 31, sin embargo aún persiste la falta de especificación de responsabilidades en los trabajos de emergencia denota un elemento de riesgo ante un eventual aumento del cauce que pueda superar lo considerado en el plan de 2017, pues ya no existe en terreno el consorcio contratista y no está vigente la asesoría a la inspección técnica, siendo además necesario actualizar los protocolos de alerta temprana de crecidas del mentado afluente.

A mayor abundamiento, la Dirección de Obras Hidráulicas, a través del oficio N° 73, de 16 de enero de 2018, dirigido a la DGA, con copia al SERVIU, solicitó que el nuevo plan de contingencia para el invierno de 2018, debía ser aprobado a más tardar en la primera quincena de marzo del mismo año, por cuanto se mantendría para ese periodo la intervención del río, tanto por el estrechamiento como por los pilares provisorios, agregando que dicho documento debía indicar acciones y medidas específicas bajo ciertas condiciones meteorológicas y de escurrimiento críticas, y señalar además al responsable de implementarlas mientras durará la intervención en el cauce, instrucción que en definitiva no fue atendida por SERVIU.

Lo anterior, evidencia una falta a lo dispuesto en el artículo 5° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que impone a sus órganos el deber de actuar por iniciativa propia en el cumplimiento de sus funciones, procurando la simplificación y rapidez de los trámites en que intervengan. Asimismo, vulnera lo prescrito en el artículo 8° de la referida normativa, que dispone que los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte, procurando la simplificación y rapidez de los trámites.

Del mismo modo, cabe señalar que, según lo establecido en el artículo 135 del mencionado decreto N° 236 de 2002, en los casos en que el SERVIU ponga término anticipado al contrato, serán de su propiedad las obras que el contratista hubiera construido o iniciado, por lo que le cae a esa entidad la responsabilidad de velar por el cumplimiento del artículo 41 del Código de Aguas, que indica que el proyecto y construcción de las modificaciones que fueren necesarias realizar en cauces naturales o artificiales que puedan causar daño a la vida, salud o bienes de la población o que de alguna manera alteren el régimen de escurrimiento de las aguas, serán de responsabilidad del interesado y deberán ser aprobadas previamente por la Dirección General de Aguas, de conformidad con el procedimiento establecido en el párrafo 1 del título I del libro segundo del Código de Aguas.

2. Falta de respuesta a la solicitud de antecedentes realizada por la DOH en los oficios Nos 1.370, de 2017, y 73, de 2018.

Se constató la desatención del Servicio de Vivienda y Urbanización Región de La Araucanía a los requerimientos efectuados por la Dirección de Obras Hidráulicas registrada en los oficios Nos 1.370, de 18 de agosto de 2017, y 73, de 16 de enero de 2018, documentos que, en lo medular, solicitaban al SERVIU el ingreso de antecedentes técnicos que respaldaran la correcta ejecución de las obras de mitigación en el cauce del Río Cautín.

En efecto, consta en el oficio N° 1.370, del de 2017, de la DOH, las observaciones de esa entidad efectuadas a los antecedentes enviados a revisión por la DGA, relativos a la modificación del proyecto "Mejoramiento Interconexión Vial Temuco y Padre Las Casas". Así, el referido documento señaló que la aprobación del proyecto original por parte de la DOH, no incluía el proceso constructivo del puente sobre el afluente, por ende, lo enviado a revisión, respondía más bien a una complementación de lo examinado inicialmente. Además, el aludido oficio advertía una serie de incoherencias y falta de información en el análisis de afectaciones, junto con solicitar los antecedentes que permitirían verificar la correcta ejecución de los trabajos preventivos efectuados en los perfiles 26, 32 y 38 del cauce del Río Cautín.

Con posterioridad, y en consideración al oficio N° 4.555, del 4 de octubre de 2017, del SERVIU, que avisa el término unilateral del contrato vial en forma anticipada, la DOH se dirigió nuevamente a la DGA, por medio del oficio N° 73, del 16 de enero de 2018, informando esta vez que los trabajos fueron interrumpidos en la fase N° 2 del Plan de Contingencia Invierno 2017, por lo que se debía considerar el retiro del terraplén para alcanzar la fase N° 4 e incorporar una protección adicional a la torre en construcción. De la misma forma, señaló que, si se requería mantener un estrechamiento del cauce adicional al indicado, se debía incluir en el nuevo plan de contingencia para el invierno 2018. Finalmente, reiteró la solicitud de antecedentes técnicos relativos al recrecido de las defensas fluviales en el perfil 38 y en la ribera por el lado de Padre Las Casas, además de lo requerido en el citado oficio N° 1.370 de 2017, respuestas que en definitiva no fueron atendidas formalmente por el Servicio de Vivienda y Urbanización de La Araucanía.

Lo expuesto anteriormente, transgrede el principio de coordinación previsto en los artículos 3° y 5° de la anotada ley N° 18.575, lo que implica establecer mecanismos de colaboración para concertar medios y esfuerzos, adoptando las medidas para evitar dilaciones innecesarias.

Sobre el particular, el SERVIU acompaña a su oficio de respuesta los oficios ordinarios Nos. 4.555, de 2017, y 1.836, de 2018, que a su juicio responden los señalados oficios de la DOH, respectivamente. En ese contexto, es menester señalar que el citado oficio N° 4.555, no atiende el requerimiento relativo a la aprobación del proceso constructivo del puente, toda vez que, según indica el documento, ya no se contaba con la empresa constructora que pudiera proporcionarlo, por cuanto se había puesto término anticipado al contrato mediante la resolución N° 4.345, del 25 de septiembre del mismo año.

constructivo en comento, presentando en el último de los documentos citados la aprobación por parte de la Dirección Regional de Vialidad -oficio ordinario N° 78, de 13 de enero de 2016-.

Luego, se detectó en el aludido informe final de este Ente Fiscalizador que mediante la resolución exenta N° 331, de 13 de mayo de 2016, la Dirección Regional de Aguas de La Araucanía, ordenó al SERVIU paralizar de inmediato las obras y labores en ejecución en el cauce del Río Cautín, en las comunas de Temuco y Padre Las Casas, en el marco del desarrollo del contrato fiscalizado, por cuanto tales labores podrían ocasionar perjuicios a terceros. Además, instruyó que, dentro del plazo de 10 días contados a partir de la fecha de notificación de dicha resolución, restituyera el cauce del Río Cautín, retirando todo material y estructura dispuesta en él que alterara el libre escurrimiento de las aguas -consistente en dos penínsulas ejecutadas para realizar un alzaprimado continuo provisorio para los primeros y últimos 60 metros del tablero del puente-.

Finalmente, el citado informe final indicó que el SERVIU, solicitó a la Dirección Regional de Aguas mediante los oficios ordinarios N^{os} 2.162 y 2.474, ambos de 2016, solicitó a la DGA Araucanía, reconsiderar y dejar sin efecto la citada resolución exenta N° 331, de 2016, amparado en el artículo 136 del Código de Aguas, que en síntesis ordena la paralización de obras y labores en el cauce natural del Río Cautín y la restitución del mismo a raíz de la falta de autorización para realizar dichos trabajos.

Luego, mediante la resolución exenta N° 2.408, de 2016, la Dirección General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas suspendió de oficio los efectos de la resolución exenta N° 331, de 2016, de la Dirección Regional de Aguas de La Araucanía, indicando en el considerando 12, que atendidas las características especiales de la controversia, eminentemente técnicas, habiendo realizado un análisis de todos los antecedentes acompañados, y encontrándose pendiente la revisión de las modificaciones al proceso constructivo del puente Treng Treng y Kay Kay, cuyo resultado tiene directa relación con los recursos de reconsideración presentados por el SERVIU mediante los oficios N^{os} 2.162 y 2.474, ambos de 2016, se hacía necesario suspender el mentado acto administrativo hasta que la citada dirección regional se pronunciara sobre las modificaciones presentadas.

Sin perjuicio de lo expresado, de acuerdo al oficio N° 1.047, del 3 de julio de 2017, de la entonces Directora Regional de Aguas de La Araucanía, señora Vivianne Fernández Mora, que responde la observación planteada en el referido numeral 1, acápite III, del Informe Final N° 755 de 2016, de esta Contraloría Regional, el SERVIU les presentó antecedentes técnicos que dicen relación con el proyecto para su revisión y visación, junto con ingresarlos en la DOH y la DRV, concluyéndose que estos no han sido suficientes, motivo por el cual se le han requerido aclaraciones en diversas oportunidades, siendo realizada la última de ellas a través del oficio N° 984, del 19 de junio de 2017, de la DGA.

Posteriormente, tal como se expone en el numeral 2 precedente, la DOH solicitó nuevamente antecedentes relativos a la

plan de contingencia aprobado por la autoridad respectiva para el año 2017, correspondiendo en consecuencia que el Servicio tramite sin más dilaciones la aprobación de un nuevo plan para la presente temporada de invierno y primavera, que incluya además los responsables de la ejecución de cada medida y los protocolos de comunicación pertinentes, debiendo remitir a este Órgano Contralor la documentación que acredite tal visación en un plazo máximo de 15 días hábiles, contados desde la recepción del presente informe. (C)

2. En cuanto a lo anotado en el mismo acápite I, numeral 2, falta de respuesta a la solicitud de antecedentes realizada por la DOH en los oficios Nos 1.370, de 2017, y 73, de 2018, el SERVIU deberá, en lo sucesivo, actuar en observancia al principio de coordinación previsto en los artículos 3° y 5° de la anotada ley N° 18.575, adoptando todas las medidas posibles para evitar dilaciones innecesarias en el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, en adelante, tendrá que dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 171, incisos primero y tercero, del Código de Aguas, relativo al procedimiento de aprobación de cualquier proyecto o construcción que intervenga cauces naturales o artificiales. (MC)

3. En lo que concierne a lo dispuesto en el acápite I, numeral 3, Falta de aprobación de la modificación del proyecto, presentada por el SERVIU al método constructivo del puente del proyecto "Mejoramiento Interconexión Vial Temuco – Padre Las Casas", procede que, en futuros contratos, el Servicio presente oportunamente las modificaciones de las condiciones que fueron aprobadas por las entidades respectivas, de modo de evitar mantener variaciones de obras sin las visaciones correspondientes.

Finalmente, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en el anexo N° 3, en el plazo de 15 días hábiles, contado desde la recepción del presente documento, señalando las medidas adoptadas, y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos a través del Sistema de Seguimiento y Apoyo al Cumplimiento de esta Contraloría General.

Remítase copia del presente informe al Director y Contralor Interno del Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de La Araucanía, y a los Directores Regionales de Obras Hidráulicas y General de Aguas.

Saluda atentamente a Ud.,

CHRISTIAN PALMA OSORIO
JEFE UNIDAD CONTROL EXTERNO(S)
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANIA

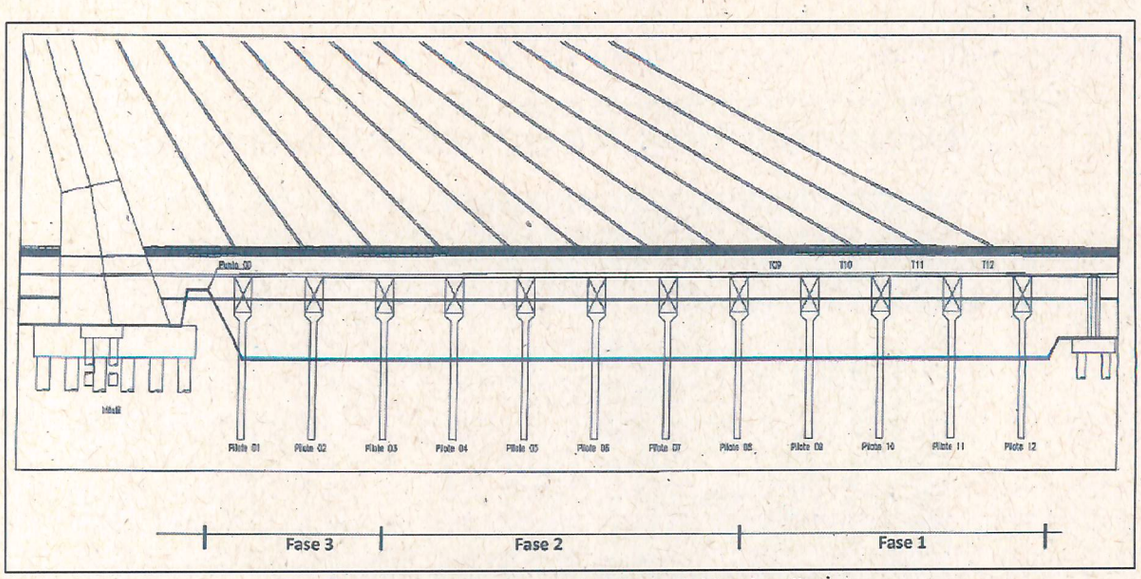
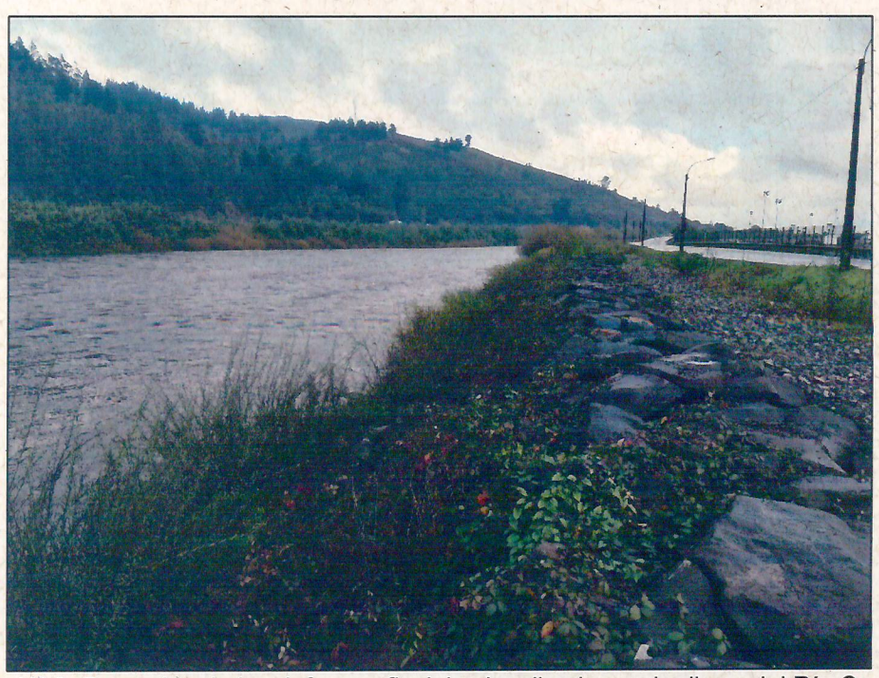


Ilustración N° 3. Esquema de disposición de pilotes.



Fotografía N° 3. Recrecido de las defensas fluviales localizadas en la ribera del Río Cautín, perfil 38. 29 de mayo de 2018.

Fotografía N° 4. Recrecido de las defensas fluviales localizadas en la ribera del Río Cautín, perfil 38. 29 de mayo de 2018.

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

ANEXO N° 3

Estado de Observaciones de Informe Final de Investigación Especial N° 338, de 2018, Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de La Araucanía.

Nº 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
Acápite I, Examen de la Materia Investigada, Numeral 1.	Inexistencia de plan de contingencia de invierno de 2018.	C: Compleja.	El SERVIU debe tramitar la aprobación de un nuevo plan de contingencia para la presente temporada de invierno y primavera, que incluya los responsables de la ejecución de las acciones y protocolos de avisos, debiendo remitir a este Órgano Contralor la documentación que acredite tal visación en un plazo máximo de 15 días hábiles, contado desde la recepción del presente informe.			