



UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Servicio de Vivienda y Urbanización de Valparaíso

Número de Informe: 8/2014
26 de septiembre del 2014





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REFS.: N^{os} 55.153/2014
58.774/2014

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.



VALPARAÍSO,

015236

26.SET.2014

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe de Investigación Especial N° 8, de 2014 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la fiscalización efectuada en el Servicio de Vivienda y Urbanización de Valparaíso.

Sobre el particular, corresponde que esa entidad adopte las medidas respectivas con el objeto de superar las observaciones planteadas en los términos previstos en el citado informe, cuya efectividad será verificada por esta Contraloría Regional en futuras fiscalizaciones.

Saluda atentamente a Ud.,

RICARDO PROVOSTE ACEVEDO
Contralor Regional Valparaíso
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AL SEÑOR
DIRECTOR DEL
SERVICIO DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN
REGIÓN DE VALPARAÍSO
PRESENTE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REFS.: N°s 55.153/2014
58.774/2014

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.



VALPARAÍSO, 015237 26.SET.2014

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe de Investigación Especial N° 8, de 2014 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la fiscalización efectuada en el Servicio de Vivienda y Urbanización de Valparaíso.

Saluda atentamente a Ud.,

RICARDO PROVOSTE ACEVEDO
Contralor Regional Valparaíso
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AL SEÑOR
AUDITOR INTERNO DEL
SERVICIO DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN
REGIÓN DE VALPARAÍSO
PRESENTE



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

REFS.: N°s 55.153/2014
58.774/2014

TRANSCRIBE OFICIO QUE INDICA

VALPARAÍSO, 015238 26.SET.2014

Cumplo con remitir a Ud., copia del oficio
de esta Entidad de Control, para su conocimiento
y fines consiguientes.

N° 015236

26.SET.2014

Saluda atentamente a Ud.,

ALEJANDRA PAVEZ PEREZ
Jefe de Control Externo
CONTRALORIA REGIONAL VALPARAISO
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

AL SEÑOR
CARLOS MOLINOS ORREGO
AVENIDA SAN AGUSTÍN N° 1170
CONCÓN



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

REFS.: N^{os} 55.153/2014
58.774/2014

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL
N° 8 DE 2014, SOBRE PROCEDENCIA DE
MAYORES GASTOS GENERALES EN
CONTRATO QUE INDICA.

VALPARAÍSO, 26 SET. 2014

Se han dirigido a esta Contraloría Regional don Carlos Molinos Orrego, en representación de la empresa Inspección Asesorías Técnicas y Construcciones Limitada, denunciando algunas situaciones a su juicio irregulares, relacionadas con el contrato denominado "Conexión Vial Concón-Viña del Mar, Vía PIV Etapa II, Par Vial V. Mackenna-Balmaceda y ampliación Puente Reñaca", adjudicado por el Servicio de Vivienda y Urbanización Región de Valparaíso -SERVIU- a dicha empresa, las cuales dieron origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

ANTECEDENTES

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar las denuncias del recurrente quien, en lo medular, señala que por motivos no imputables al contratista, el SERVIU dispuso la entrega de terreno de forma tardía y parcializada. Asimismo, indica que desde el inicio de tales hechos se han producido reiteradas paralizaciones en la ejecución de la obra, generando atrasos en los plazos previstos al efecto, originadas por la falta de autorizaciones, descoordinación con diversas entidades y escasa sociabilización del proyecto con la comunidad.

Agrega, que como consecuencia de lo anterior, las condiciones de trabajo actuales son distintas a las previstas originalmente, generando aumentos de obra, obras extraordinarias y mayores gastos generales, ante lo cual, la empresa hizo una serie de presentaciones y solicitudes que no tuvieron respuesta por parte del SERVIU, quien sólo se limitó a entregarle el informe técnico N° 183-02 de 2014, el que si bien contiene una primera valorización de las citadas modificaciones de obra, obliga al contratista a renunciar al cobro de mayores gastos generales, condición que no fue acordada con el servicio.

Finalmente, expone que al tramitar las modificaciones de servicio del proyecto incurrió en un gasto financiero y de gestión que el SERVIU se niega a pagar.

AL SEÑOR
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
PRESENTE
NCN



METODOLOGÍA

El examen 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 la Contraloría General de la República e incluyó el análisis de datos, informes y documentos, verificaciones, así como otras pruebas que se estimaron necesarias para el desarrollo del trabajo.

ANÁLISIS

Como cuestión previa, es dable indicar que el proyecto denominado "Conexión Vial Concón-Viña del Mar, Vía PIV Etapa II, Par Vial V. Mackenna-Balmaceda y ampliación Puente Reñaca", contempla la construcción de una calzada de asfalto de 9,5 m de ancho con tres pistas de circulación, proyectos de aguas lluvias, señalización, demarcación, iluminación y paisajismo, entre otras.

El contrato fue adjudicado por licitación pública a la empresa Inspección Asesorías Técnicas y Construcciones Limitada, mediante la resolución exenta N° 3.425, de 5 de julio de 2013, del SERVIU, bajo la modalidad de suma alzada, por un monto de \$ 1.808.000.000, y un plazo de 308 días corridos.

Por su parte, mediante el oficio N° 3.295, de 5 de mayo de 2014, el servicio remitió un informe sobre la materia, el que junto con los demás antecedentes recopilados durante la investigación, indagaciones efectuadas y considerando la normativa pertinente, permitió determinar los hechos que se exponen a continuación:

1. De la fecha de inicio de las faenas

Denuncia el recurrente, que el SERVIU levantó un acta de entrega de terreno el 4 de septiembre de 2013, fijando la fecha de inicio de las obras para el 23 del mismo mes y año, no obstante, la entrega efectiva de terreno se hizo a fines de octubre, aunque no el 100%, lo que habría quedado registrado en el libro de obras.

A este respecto, el servicio manifiesta que el desfase del inicio de los trabajos a que alude el recurrente, se debió a las restricciones interpuestas por las entidades que autorizan los desvíos de tránsito.

Sobre la materia, es dable hacer presente que el artículo 79, inciso tercero, del decreto N° 236, de 2002, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba Bases Generales Reglamentarias de Contratación de Obras para los Servicios de Vivienda y Urbanización, dispone que el plazo de ejecución de las obras debe ser contado desde la fecha de entrega de terreno. Asimismo, el artículo 81 dispone que el contratista deberá iniciar los trabajos después de dicho acto, en el plazo que indiquen las bases administrativas especiales, y prevé la posibilidad de poner término anticipado al contrato si el inicio de las faenas se atrasa por más de 15 días sin justificación.



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



Como puede advertirse, la normativa que rige el contrato en referencia es taxativa en cuanto a que el plazo previsto para su ejecución se computará desde la entrega de terreno, sin embargo, contempla la posibilidad de que las obras se inicien en una fecha posterior, pero sólo en la medida que aquello haya sido previsto en las bases de licitación, lo que no ocurre en la especie, por lo que la condición impuesta por el SERVIU en el acta de entrega de terreno de la especie, no se ajustó a derecho.

En consecuencia, el SERVIU deberá evaluar la incidencia que lo anterior pudo haber tenido en la ejecución de las obras y, si procede, regularizar la situación por las vías que prevé la normativa aplicable en la especie, informado de ello a esta Contraloría Regional.

2. De las etapas y la autorización de los desvíos

El peticionario arguye que, como consecuencia los problemas derivados de la descoordinación con las entidades que debían autorizar los desvíos, el SERVIU dispuso la entrega de terreno en 7 etapas en lugar de 2 como se había establecido en los documentos de licitación, lo que redundó en reiteradas paralizaciones de las faenas.

El servicio, por su parte, señala que se coordinó los desvíos debido al impacto que tendrían las obras en la ciudadanía, haciendo presente que, en virtud de lo dispuesto en las bases administrativas especiales, especificaciones técnicas y aclaraciones del contrato, correspondía al contratista la tramitación y obtención de estos permisos.

Sobre el particular, es útil anotar que en la respuesta a la pregunta N° 78, de la Aclaración N° 1 del proceso de licitación, se indicó que los desvíos consultados para la ejecución de las faenas se contemplaban en dos etapas, y que el plan de desvíos de tránsito propuesto podía variar según el tiempo en que éste se materializara, por lo que debía ser validado y autorizado por la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones -SEREMITT-, la Dirección de Tránsito de la Municipalidad de Viña del Mar, la Unidad Operativa de Control de Tránsito -UOCT- y Carabineros, previo al inicio de las obras.

En este sentido, el Departamento de Tránsito del municipio, mediante el oficio N° 232, de 10 octubre de 2013, informó respecto de las condiciones mínimas para la aprobación del plan de desvíos de tránsito propuesto por el contratista. Asimismo, la SEREMITT, a través del oficio N° 2.437, de 18 del mismo mes y año, autorizó ejecutar el referido plan de desvíos exigiendo las medidas de mitigación que indica. Seguidamente, mediante los oficios N°s 14 y 91, de 14 y 17 de enero de 2014, respectivamente, el Departamento de Tránsito del municipio y la SEREMITT aprobaron el segundo plan de desvíos del contrato.

Así las cosas, de la documentación tenida a la vista no se advierte que se haya parcializado la entrega de terreno, la cual, según el criterio expresado en la jurisprudencia contenida en el dictamen N° 54.581 de 2012, de la Contraloría General, no debe confundirse con la aprobación técnica del



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



sub proyecto de desvíos por parte de los organismos competentes en la materia y las respectivas autorizaciones para iniciar los trabajos, cuya obtención, como se expresó, debía ser tramitada por el contratista, circunstancia que era conocida por éste al momento de presentar su oferta.

En consecuencia, este Organismo de Control no puede sino desestimar las alegaciones del recurrente respecto de la entrega parcial del terreno por parte del SERVIU.

3. Del programa de trabajo

Reclama el recurrente, que mediante el informe técnico N° 183-02, de 2014, el SERVIU dio cuenta de los aumentos de obra y obras extraordinarias que ha experimentado el contrato, los que fueron acordados con la empresa, sin embargo, en el citado documento se incorporó un párrafo que estipula que aquélla renunciaba al cobro de mayores gastos generales, lo cual no es efectivo, condicionado además el pago de las modificaciones antes referidas a que la empresa firme el aludido informe.

Al respecto, el servicio indica, en síntesis, que la resolución que aprueba las precitadas modificaciones -además de un aumento de plazo de 88 días-, se encuentra en trámite y que ésta no contempla mayores gastos generales, por cuanto los hechos que la motivaron, esto es, la aprobación y tramitación de los desvíos, era de responsabilidad del contratista.

Sobre la materia, es del caso reseñar, en primer término, que el artículo 82, inciso cuarto, del decreto N° 236, de 2002, prevé que en casos justificados, el SERVIU podrá disponer ampliaciones de plazo con derecho a reajustabilidad y/o mayores gastos generales, determinando estos últimos en la forma establecida en el artículo 90. Luego, el artículo 89, dispone 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 de éste.

Precisado lo anterior, en lo que respecta a la autorización de los desvíos se constató que efectivamente a través de los oficios anotados en el numeral precedente, los organismos con competencias en la materia establecieron condiciones adicionales incorporando restricciones y nuevas exigencias para el inicio de las obras, las que finalmente redundaron en modificaciones al proyecto de desvíos de tránsito. En efecto, conforme se advierte en los citados documentos, en la especie se exigió nuevas etapas de trabajo, estudios de impacto vial y condiciones de tránsito restringidas, como rerruteo y semaforización, entre otros.

Por su parte, según consta en nota del folio 89, del libro de inspección N° 1, la empresa constructora entregó al SERVIU, para su tramitación el plan de desvíos segunda etapa, el 28 de noviembre de 2013. Ello, en



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



consideración de que según el programa de trabajo, el inicio de la segunda etapa de las faenas estaba contemplado para el 23 de diciembre de 2013, no obstante lo cual, el SERVIU, el 31 de diciembre de ese año, mediante oficio N° 11.142 de igual fecha, solicitó a la SEREMITT autorización para los desvíos de la mencionada etapa, quien finalmente lo aprobó por oficio N° 91, de 17 de enero de 2014.

En este contexto, el contratista mediante anotaciones de los folios N° 91, 92 y 94, del aludido libro de inspección, manifestó la imposibilidad de continuar con los trabajos programados para la segunda etapa del contrato, respecto de lo cual, no se registraron objeciones por parte de la inspección fiscal ni indicaciones en relación con el atraso del programa de trabajo y a la eventual existencia de áreas de avance en otros frentes de trabajo.

Pues bien de lo precedentemente expuesto, se desprende que si bien le correspondía al contratista la tramitación del plan de desvíos, en la especie existieron circunstancias ajenas a su responsabilidad que afectaron la secuencia de trabajo prevista inicialmente, ocasionándole atrasos en relación con el programa de trabajo aprobado, por lo que en virtud de las disposiciones previstas en el citado artículo 89, el SERVIU deberá ponderar las circunstancias del caso, evaluando la posible modificación del programa de trabajo y, si procede, indemnizar al contratista en lo que corresponda, e informar de aquello a esta Contraloría Regional.

4. Del pago de los valores pro forma

El requirente manifiesta que la empresa incurrió en gastos financieros al asumir en forma directa pagos por concepto de modificación de servicios que según indica era de cargo y responsabilidad del servicio, a cuyo respecto, el SERVIU apunta que los gastos por concepto de modificación de servicios serán reembolsados al contratista con cargo al rubro correspondiente a los valores proforma previsto en la contratación y que han sido autorizados al efecto.

Sobre esta materia, corresponde señalar que el numeral 13 de las bases administrativas especiales dispone que se encuentra considerado dentro del presupuesto disponible del servicio un monto para el pago de modificación de servicios. A su vez, es dable anotar que los gastos asociados al pago de los valores proforma de acuerdo al concepto contenido en el artículo 2° del decreto N° 236, de 2002, son aquellas cantidades que señala el SERVIU para responder a los pagos a terceros que por su naturaleza o procedencia no pueden ser establecidos con exactitud en el momento de solicitarse la propuesta o acordarse el trato. En este sentido, el artículo 47, en lo que importa, prevé que los gastos que deriven de la aplicación de este concepto serán pagados directamente por el servicio, siendo reembolsables los valores respectivos, sin variación en su monto.

Pues bien, en la especie se advierte que los pagos cuyo reembolso reclama el recurrente, no corresponden a pagos en favor del contratista sino que de terceros, por lo que al tenor de la norma precitada procede su pago como valor proforma (aplica criterio contenido en el dictamen N° 11.824, de



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



2009), atendido lo cual y en virtud de lo señalado por el servicio, se desestima la reclamación del recurrente sobre la materia.

5. De las presentaciones en SERVIU

En su presentación, el denunciante indica que el SERVIU no ha dado respuesta a diversas solicitudes formuladas por el interesado, a lo cual el servicio señala que a través de los libros de inspección respondió cada una de las solicitudes y requerimientos efectuados por el contratista.

Sobre este aspecto, de la documentación tenida a la vista aparece que según el oficio N° 2.284 y los informes técnicos N°s 183-02 y 183-70, ambos de 2014, el servicio informó acerca de los asuntos consultados por la empresa, por lo que se desestiman las reclamaciones en esta materia.

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo de la presente investigación, es posible concluir que:

1. El SERVIU dispuso el aplazamiento del inicio de las faenas a una fecha posterior a la entrega del terreno, por lo que deberá regularizar tal situación, en el sentido de que aquélla no signifique un perjuicio para el contratista.

2. Durante el desarrollo del contrato se produjeron situaciones relativas a demoras de los organismos con competencia en materia de tránsito para otorgar su aprobación a los desvíos propuestos por el contratista y demoras en la tramitación de solicitudes por parte del SERVIU, las cuales afectaron el normal cumplimiento del programa de trabajo, por lo que el Servicio deberá ponderar la procedencia de modificar dicho plan, como asimismo de pagar la indemnización por mayores gastos generales en caso que corresponda, en la forma prevista en el inciso primero del artículo 90 del decreto N° 236, de 2002, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

3. No se acreditó que la entrega del terreno se haya efectuado en forma parcializada como se denuncia, ni que el SERVIU haya desatendido las solicitudes del recurrente. Asimismo, se determinó que esa entidad ha comprometido acciones para que se le reembolsen los gastos incurridos para financiar modificaciones de servicios.

Finalmente, el Servicio de Vivienda y Urbanización de Valparaíso deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en Anexo, en un plazo máximo de 60 días hábiles, a partir de la recepción del presente documento, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Transcribese al recurrente.

Saluda atentamente a Ud.,



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



ANEXO

ESTADO DE OBSERVACIONES DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 8, DE 2014

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
1	Aplazamiento del inicio de las faenas a una data posterior a la fecha de entrega de terreno.	Regularizar la situación, en consideración a la incidencia que ésta pueda haber tenido en el plazo del contrato, u otro perjuicio al contratista.			
2	Demoras en la ejecución del programa de trabajo.	Remitir informe que pondere y evalúe la procedencia de modificar el programa de trabajo y resolver la eventual indemnización por mayores gastos generales que pudiera corresponderle a la empresa.			

Fuente: Elaboración propia.



www.contraloria.cl