



CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

**INFORME
INVESTIGACIÓN ESPECIAL**

**Servicio de Vivienda y Urbanización
Región de Arica y Parinacota**

Número de Informe: 5/2012
02 de mayo de 2012



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME FINAL EN INVESTIGACIÓN
ESPECIAL N° 05, DE 2012, RELATIVO A
CONTRATO "CONSERVACION VIAS
URBANAS AÑO 2011, ARICA".

ARICA, 02 MAYO 2012

Se ha dirigido a esta Contraloría Regional, el Honorable Diputado de la República, don Orlando Vargas Pizarro, denunciando algunas situaciones que dieron origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el presente documento.

Antecedentes

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar la denuncia realizada por el H. Diputado de la República, don Orlando Vargas Pizarro, respecto de las obras de pavimentación ejecutadas por la empresa BITUMIX S.A. en la ciudad de Arica, en específico, en cuanto a los plazos de paralización de los mismas, aplicación de sanciones, y legalidad de las bases administrativas y técnicas.

Metodología

La labor se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de este Organismo Contralor, e incluyó la toma de declaraciones a diversas personas, así como también la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimó necesarios, junto con visitas a las obras en distintas vías urbanas involucradas en el proyecto.

A través del oficio reservado N° 434, de 17 de febrero de 2012, se emitió un preinforme que contiene las principales observaciones derivadas de la investigación efectuada, el que fue atendido por el Director del Servicio de Vivienda y Urbanización, Región de Arica y Parinacota, mediante oficio N° 548, de 28 de febrero de 2012, cuyo análisis y antecedentes aportados sirvieron de base para la elaboración del siguiente Informe Final.

**AL SEÑOR
DANNY SEPULVEDA RAMIREZ
CONTRALOR REGIONAL
DE ARICA Y PARINACOTA
P R E S E N T E**



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Sobre el particular, cabe hacer presente que, en general, la autoridad limitó su respuesta a acompañar antecedentes ya tenidos a la vista por esta Contraloría Regional durante la ejecución de la investigación, referidos a la reprogramación de las obras, que fue requerida por el inspector técnico a la Empresa de Pavimentos Asfálticos Bitumix S.A. el día 28 de diciembre de 2011.

Análisis

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente, se logró determinar los hechos que se exponen a continuación.

1. Antecedentes del contrato.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 25 del decreto ley N° 1.305, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, consigna que los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización son instituciones autónomas del Estado, relacionadas con el Gobierno a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con personalidad jurídica, patrimonio distinto del Fisco, de duración indefinida, de derecho público y ejecutores de las políticas, planes y programas que ordene directamente el Ministerio o a través de sus Secretarías Ministeriales.

En el mismo orden de ideas, el artículo 16, letra j), de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, señala entre las funciones del Gobierno Regional el construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que al efecto le asigne la Ley de Presupuestos, agregando el citado artículo, que para el cumplimiento de esta función, el gobierno regional, podrá celebrar convenios con las municipalidades y con otros organismos del Estado, a fin de contar con el respaldo técnico necesario.

Atendido lo anterior, con fecha 25 de mayo de 2011, en su calidad de servicio público descentralizado, el Servicio de Vivienda y Urbanización y el Gobierno Regional, ambos de la Región de Arica y Parinacota, suscribieron un Convenio Mandato Completo e Irrevocable, el que fue aprobado por ese último mediante resolución exenta N° 823, de 27 de mayo de 2011, en el cual se establece que el citado SERVIU actuará en calidad de unidad técnica, debiendo ejercer la supervisión técnica y administrativa del proyecto denominado "Conservación Vías Urbanas Año 2011, Arica", código BIP 30099368-0, comprendiendo los procesos de licitación hasta la adjudicación, contratación y ejecución del proyecto.

La obra analizada consiste en la conservación de calzadas, soleras, asfalto, señalizaciones de tránsito verticales, tachas, tachones y demarcación horizontal, en distintas calles de la ciudad de Arica.

Asimismo, corresponde señalar que mediante resolución afecta N° 46, de 08 de julio de 2011, tomada de razón por esta Contraloría Regional el 20 de julio de 2011, se aprobó las bases administrativas especiales y técnicas, y los anexos que regulan la propuesta pública 011/2011 "Conservación Vías Urbanas Año 2011, Arica", así como la designación de la comisión evaluadora.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Luego, por resolución afecta N° 56, de 22 de agosto de 2011, se aprobaron las adiciones N° 1 y 2, aclaraciones N° 1 y 2, y se modificaron las citadas bases administrativas especiales y técnicas de la propuesta analizada.

Posteriormente, mediante resolución afecta N° 58, de fecha 8 de septiembre de 2011, tomada de razón por este Organismo Superior de Control el día 15 del mismo mes y año, SERVIU procedió a aceptar la oferta presentada por la Empresa de Pavimentos Asfálticos Bitumix S.A., al adjudicarle la propuesta pública N° 011/2011 "Conservación Vías Urbanas Año 2011, Arica", y contratar la ejecución de las obras con la citada empresa contratista, por un monto de \$3.087.251.312.-, en un plazo de 210 días corridos.

A su turno, la entrega de terreno se realizó el día 11 de octubre de 2011, donde se consignó como fecha de término de la obra, el día 7 de mayo de 2012.

2. Sobre el cumplimiento del programa de trabajo.

2.1. De la entrega del programa de trabajo y financiero de la obra.

Sobre el particular, se constató que, en cumplimiento de lo requerido en el artículo 73 del decreto supremo N° 236, de 2002, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba las bases generales reglamentarias de contratación de obras para los Servicios de Vivienda y Urbanización, la empresa Pavimentos Asfálticos Bitumix S.A. presentó la programación financiera y el programa de trabajo de la obra, los días 13 y 14 de octubre de 2011, respectivamente, comprobándose sobre la materia, que el SERVIU de Arica y Parinacota no expresó ningún tipo de observaciones u objeciones a dichos programas, por lo que se entienden autorizados.

2.2. Del inicio de los trabajos.

Al respecto, se advirtió que tanto el programa de trabajo como el programa financiero presentados por la empresa contratista, establecían como fecha de inicio de las partidas "Extracción y transporte a botadero de pavimento (fresado e=3cm)" y "Recapado calzada asfáltica e=0,03m", los días 25 de octubre de 2011 y 17 de enero de 2012, respectivamente.

Sin embargo, a través de las cartillas de control y el libro de obras, se constató que las faenas de fresado y recapado, se iniciaron los días 21 noviembre de 2011 y 20 de enero de 2012, respectivamente, es decir, con 27 y 3 días de atraso, respectivamente, en relación al programa de trabajo oficial el cual forma parte del contrato.

Para mayor claridad de lo expresado anteriormente, se presenta el siguiente cuadro.

Actividad o Partida	Fecha inicio programada	Fecha inicio real
Extracción y transporte a botadero de pavimento (fresado e=3cm)	25 de octubre 2011	21 de noviembre de 2011
Recapado calzada asfáltica e=0,03m	17 de enero de 2012	20 de enero de 2012



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Atendido lo anterior, cabe consignar que no obstante existir un atraso de 27 días en el inicio de la actividad de fresado, esta demora no afectó el plazo de ejecución de la obra, acortando además los tiempos transcurridos entre las actividades ya señaladas.

2.3. Del avance de las obras.

Según lo consignado en el estado de pago N° 4, las obras ejecutadas al 01 de febrero de 2012, totalizaban la suma de \$726.450.467.-, cifra equivalente a un 23,53% del monto total del contrato, no obstante que, el avance descrito tanto en la programación financiera como en el programa de trabajo presentado por la empresa contratista y aprobado por el SERVIU, correspondía a esa data, a un 41,59%, lo que evidencia un atraso de un 18,06%, en la ejecución de las faenas.

A su turno, corresponde señalar que el artículo 75 del citado decreto supremo N° 236, de 2002, establece que el contratista o su representante, es responsable del desarrollo del contrato y debe atenderlo en forma que su avance esté de acuerdo con el programa de trabajo aprobado. Asimismo, el artículo 82 del mismo decreto, señala que el contratista está obligado a cumplir durante la ejecución de las obras con los plazos parciales establecidos en el contrato o con los avances estipulados en el programa de trabajo correspondiente. En el mismo orden de ideas, el artículo 83 del cuerpo legal individualizado anteriormente, señala que "Si el programa de trabajo se está realizando con retraso, el SERVIU impartirá las instrucciones destinadas a normalizar el ritmo de las faenas, debiendo el contratista darle cumplimiento dentro del plazo de 15 días, contados desde la notificación de lo resuelto por el Serviu".

Al respecto, en su respuesta el SERVIU manifiesta que con fecha 28 de diciembre de 2011 y 2 de enero de 2012, solicitó una reprogramación de las obras con el propósito de postergar las faenas de fresado, la cual fue entregada por la empresa mediante carta DGO N° 3/12, de 10 de enero de 2012.

De esta manera, ha correspondido al contratista dar cumplimiento, a contar del 10 de enero de 2012, a la reprogramación que el servicio de vivienda menciona en su ordinario N° 540, de 27 de febrero de ese año.

2.4. De la supuesta paralización de los trabajos.

Sobre este punto, se comprobó que el día 28 de diciembre de 2011, el inspector técnico de la obra, a fojas 31 del libro de obras, solicitó detener las labores de fresado y efectuar bacheos en los sectores dañados, de tal manera de minimizar el riesgo en el tránsito vehicular, comprobándose que al día 27 de enero del año en curso, fecha de la fiscalización realizada por esta Contraloría Regional, aún existían sectores con baches de diversos tamaños y profundidades (ver anexo).

La revisión efectuada por esta Entidad de Control constató que no existió paralización de obras, toda vez que a pesar de detener el proceso de fresado, la empresa continuó ejecutando otras partidas contenidas en el presupuesto, debiéndose agregar que, el intervalo de tiempo entre el inicio de las faenas de fresado y recapado de las calzadas se encuentra establecido en el



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

3. Sobre las faenas de fresado de la calzada.

La revisión constató, que al ejecutarse los trabajos de fresado de las calles, se produjeron baches de diversos tamaños y profundidades, producto del deterioro de las carpetas de asfalto a intervenir.

Ahora bien, durante el proceso de consultas y aclaraciones de la licitación, consta la consulta N° 4, en que un oferente planteó que por las condiciones de la carpeta de rodado asfáltica la base granular quedaría expuesta, consultando a la vez si la existente se perfilaría o se repondría en caso que sea de material inconveniente, y si se aceptaba ejecutar bacheos asfálticos con asfalto en frío, a lo que el SERVIU de Arica y Parinacota, mediante la aclaración N° 1, aprobada por resolución afecta N° 56, de 22 de agosto de 2011, aclaró que **no era posible acceder a lo solicitado, y que su ejecución debía ser con base estabilizada.**

Sobre la materia, es del caso consignar que por base se entiende, la estructura granular compactada que se encuentra inmediatamente después de la carpeta de rodado (en este caso asfalto), no obstante, para referirse a una base estabilizada, se debe especificar cuál será el componente que funcionará como estabilizador, entre los cuales se encuentran cemento, asfalto o algún compuesto químico, lo que en la especie no se detalló para la obra analizada.

Cabe señalar que el ITO del SERVIU, Región de Arica y Parinacota, a pesar de conocer las aclaraciones emitidas por el servicio en el proceso de licitación, mediante libro de obras a fojas 24, 26, 28 y 29, entre otras, instruyó al contratista realizar "bacheos en los sectores que se encuentren dañados", "bacheos en las calles dañadas", "bacheos para no interferir en el tránsito vehicular" y "bachear las calles fresadas que cuentan con eventos", solución que, como se indicara, fue expresamente descartada por el servicio durante el proceso de licitación como medida para remediar tales situaciones.

4. Sobre las sanciones.

Al respecto, cabe señalar que en los instrumentos que regulan el contrato en comento, no existen sanciones asociadas a atrasos parciales menores al 30% del avance consignado en el programa de trabajo oficial.

En efecto, según lo establecido en el artículo 82 del decreto supremo N° 236, de 2002, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, las sanciones por atraso en las obras, son aplicables siempre y cuando éstos sean superiores al 30% del avance consignado en el programa de trabajo oficial aprobado, lo que en la ejecución del contrato en comento no ocurrió, toda vez que, tal como fue señalado en el punto 2.3 del presente informe, el atraso al 1 de febrero del presente año, correspondía a un 18,06%.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde indicar que el artículo 59 del decreto supremo N° 236, de 2002, establece multas al contratista respecto del incumplimiento a las órdenes o instrucciones que la I.T.O. imparte por escrito a través del Libro de Obras.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Sobre el particular, se constató que con fecha 28 de diciembre de 2011, a fojas 31 del libro de obras, la ITO requirió a la empresa Bitumix S.A. la reprogramación de la obra, indicando que debía aplazar la faena de fresado hasta que comenzaran los trabajos de recapado de las calles ya intervenidas, como así también, dio instrucciones destinadas a normalizar el ritmo de los trabajos, reprogramación que fue presentada el 10 de enero de 2012 y aprobada por el SERVIU el día 27 de febrero de ese año.

No obstante lo anterior, y en atención a que la ITO no estableció plazos perentorios para el cumplimiento de las citadas instrucciones, no es posible determinar con exactitud los eventuales días de incumplimiento de estas por el contratista, hecho que además hace incierta la aplicación de multas.

CONCLUSIONES

I.- Las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, los antecedentes aportados por el Servicio de Vivienda y Urbanización Región de Arica y Parinacota, y los elementos de juicio reunidos durante la investigación, respaldan la existencia de hechos que apreciados objetiva y ponderadamente permiten concluir lo siguiente, respecto de la actuación del SERVIU en relación a los trabajos de pavimentación que se encuentra ejecutando la empresa BITUMIX S.A., en la ciudad de Arica.

1. Con fecha 25 de mayo de 2011, el Servicio de Vivienda y Urbanización y el Gobierno Regional, ambos de la Región de Arica y Parinacota, suscribieron un Convenio Mandato Completo e Irrevocable, en el que se establece que el citado SERVIU actuará en calidad de unidad técnica, debiendo ejercer la supervisión técnica y administrativa del proyecto denominado "Conservación Vías Urbanas Año 2011, Arica", código BIP 30099368-0.

2. Mediante resolución afecta N° 58, de fecha 8 de septiembre de 2011, tomada de razón por este Organismo Superior de Control, el día 15 del mismo mes y año, el SERVIU procedió a aceptar la oferta presentada por la Empresa de Pavimentos Asfálticos Bitumix S.A., adjudicándole la propuesta pública N° 011/2011 "Conservación Vías Urbanas Año 2011, Arica", y contratando la ejecución de las obras con la citada empresa contratista, por un monto de \$3.087.251.312.-, en un plazo de 210 días corridos.

3. La empresa Pavimentos Asfálticos Bitumix S.A. presentó la programación financiera y el programa de trabajo de la obra, los días 13 y 14 de octubre de 2011, respectivamente.

4. Los trabajos de las partidas "Extracción y transporte a botadero de pavimento (fresado e=3cm)" y "Recapado calzada asfáltica e=0,03m", se iniciaron con atraso de 27 y 3 días, respectivamente, en relación a lo establecido en el programa de trabajo oficial, demora que no afectó el plazo de ejecución de la obra.

5. El día 28 de diciembre de 2011, el inspector técnico de obras solicitó detener los trabajos de fresado y efectuar bacheos en los sectores dañados. No obstante ello, no existió paralización de obras, toda vez que la empresa contratista continuó ejecutando otras partidas contenidas en el



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

6. El Serviu de Arica y Parinacota en el proceso de respuestas a los interesados, entre ellos, la empresa adjudicataria, a la consulta sobre la solución a una eventual exposición de la base granular, producto de la faenas de fresado, aclaró que no era posible ejecutar los bacheos asfálticos con asfalto en frío, debiendo ser con base estabilizada, sin definir el componente que debía actuar como estabilizado.

7. No obstante lo anterior, el inspector de la obra instruyó al contratista a realizar bacheos con asfalto en frío en los sectores afectados.

8. Se constató, que en las bases administrativas y técnicas que regulan el contrato, no existen sanciones asociadas a atrasos en la ejecución de la obra.

Luego, el artículo 82 del decreto supremo N° 236, de 2002, del MINVU, establece sanciones para atrasos superiores al 30%, respecto del avance consignado en el programa de trabajo oficial aprobado, lo que en la especie no resultó aplicable, toda vez que el atraso de la obra, al 1 de febrero del presente año era de sólo un 18,06%.

II. Respecto de las materias señaladas en el cuerpo del presente informe, el Servicio de Vivienda y Urbanización Región de Arica y Parinacota, deberá adoptar las medidas conducentes a corregir las observaciones planteadas, particularmente en lo relativo a formalizar del modo que corresponda la modificación indicada en el N°7 del apartado precedente.

Saluda atentamente a Ud.,

ENRIQUE JAVIER MONTOYA RATHGEB
Jefe Unidad de Control Externo
Contraloría Regional de Arica y Parinacota

⇒ Instrucción
Unidad Puntos
1/2 cumplir base
des cuenta



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 1



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

ANEXO N° 1



Fotografía 1:
Avda. Gonzalo Cerda



Fotografía 2:
Avda. Gonzalo Cerda



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE ARICA Y PARINACOTA
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



Fotografía 3:
Avda. Alejandro Azolas



Fotografía 4:
Avda. Consistorial