

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
División de Infraestructura y Regulación
Subdivisión Auditoría

Informe Final Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano



Fecha: 31 de Marzo del 2010
N° Informe: 84/09



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN AUDITORÍA**

DIR: 184/10
REF.: 141.018/10

REMITE INFORME FINAL N° 84, DE
2009, SOBRE AUDITORÍA A LA PLANTA
ASFÁLTICA DEL SERVICIO DE
VIVIENDA Y URBANIZACIÓN
METROPOLITANO.

SANTIAGO, 31 MAR 10 *016888

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines legales pertinentes, el informe final de la auditoría especificada en el rubro.

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

Saluda atentamente a Ud.,

**POR ORDEN DEL CONTRALOR
GENERAL DE LA REPUBLICA
DIVISION DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACION
SUBJEFE DIVISION**

 AL SEÑOR
DIRECTOR DEL SERVICIO DE VIVIENDA
Y URBANIZACIÓN METROPOLITANO,
PRESENTE.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

DIR : N° 184/10

REF.: N° 141.018/10

INFORME FINAL N° 84, DE 2009, SOBRE
AUDITORÍA A LA PLANTA ASFÁLTICA DEL
SERVICIO DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN
METROPOLITANO.

SANTIAGO, 11 MAR 2010

En cumplimiento del plan anual de fiscalización aprobado para el año 2009, esta Contraloría General efectuó una auditoría al departamento Planta Asfáltica Metropolitana, unidad dependiente de la Subdirección de Pavimentación y Obras Viales, del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano.

Objetivo

La auditoría tuvo por finalidad realizar un examen técnico y financiero de los procedimientos internos, referidos principalmente a la materialización de proyectos; verificar el adecuado uso de los recursos destinados a la ejecución de estos últimos y de programas del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, a través del departamento Planta Asfáltica como entidad ejecutora, y comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que los regulan.

Sus objetivos específicos fueron: verificar el ambiente de control interno a través de los procesos que se ejecutan en el departamento precitado, con el fin de evaluar sus operaciones de acuerdo a la ley N°20.285, sobre acceso a la información pública; comprobar la observancia de los principios y prácticas contables y administrativas establecidas en el Oficio N° 60.820, de 2005, de esta Contraloría General, sobre Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación; constatar el control de calidad en los procesos de producción y su materia prima, de acuerdo al Manual de Pavimentación y Aguas Lluvias y el Código de Normas y Especificaciones Técnicas de Obras de Pavimentación, versión 2008, ambos del Servicio de Vivienda y Urbanización, entre otras normas que regulan dicha materia; examinar en terreno las cantidades de producción de asfalto en la ejecución de los proyectos, y cotejar el cumplimiento de las normativas de higiene y seguridad en el departamento Planta Asfáltica.

A LA SEÑORA
MARÍA ISABEL CARRIL CABALLERO,
SUBJEFA DE DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
PRESENTE
JGP/TRE/PVA

Contraloría General
de la República



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Metodología

El examen se efectuó de acuerdo con las normas de auditoría aprobadas por esta Contraloría General, mediante las resoluciones N^{os} 1.485 y 1.486, ambas de 1996, aplicándose procedimientos tales como entrevistas con los encargados de los procesos, revisión de documentos de respaldo, registros e inspección de obras en terreno, entre otros.

Universo

El universo comprende los pagos realizados durante el año 2008, ascendente a \$ 1.722.508.147, para el desarrollo de cuatro proyectos de suministro, transporte y colocación de mezcla asfáltica en diversas comunas de la región metropolitana.

Muestra

La muestra equivale al 13,09% del total pagado, que corresponde a dos de esos proyectos, siendo éstos: "Suministro para Transporte y Colocación de Mezcla Asfáltica en Caliente para diversas comunas de la Región Metropolitana" y "Suministro para Transporte y Colocación de Mezcla Asfáltica en Caliente con Nivelación de Cámaras", adjudicados a las empresas Asfaltos Vergara S.A. y Constructora de Pavimentos Asfálticos Bitumix S.A., por montos de \$30.537.272 y \$194.963.131, mediante las resoluciones exentas N^{os} 2.149 y 2.150, del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, ambas del 2008, respectivamente.

Antecedentes generales

El departamento Planta Asfáltica, conforme a las facultades conferidas en la resolución exenta N^o 2.721, de 2004, del Servicio de Vivienda y Urbanización, fija la estructura y funciones de la Subdirección de Pavimentación y Obras Viales y realiza entre otras actividades, las labores de producción de mezcla asfáltica de acuerdo a las necesidades que demandan las obras a ejecutar por parte del citado servicio. Asimismo, supervisa el acondicionamiento de los terrenos a pavimentar, efectúa el transporte de mezcla asfáltica, materializando las obras de pavimentación proyectadas.

En los últimos años se han incrementado los requerimientos por parte del gobierno regional, de los municipios y del propio servicio debido a las necesidades de la comunidad, superando paulatinamente la capacidad de la planta asfáltica ante la demanda mencionada. Por esta razón, se procede a contratar servicios de suministros, tales como adquisición de mezcla asfáltica; servicios de fresado para extraer carpetas de rodado que han cumplido su vida útil; servicios de nivelación de cámaras para vías re-carpeteadas, y suministros de reposición completa de la carpeta de rodado en calles de mayor flujo vehicular, todo ello, al amparo de la normativa de la ley N^o 19.886 sobre compras públicas. La ejecución de las mencionadas prestaciones se ha efectuado bajo la supervisión y control del personal del citado departamento.

Los resultados de la revisión originaron el preinforme de observaciones que fue puesto en conocimiento del servicio mediante oficio N^o 3.836, de 21 de enero del presente año, de esta Contraloría General.

El Director del Servicio de Vivienda y

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Urbanización Metropolitano dio respuesta a través del oficio N° 1.132, de 10 de febrero del año en curso, en el cual expone las medidas que adoptará al respecto, donde es posible destacar una breve descripción de la estrategia que se utilizará para insertar la Planta Asfáltica en el Sistema de Gestión de Calidad del servicio, como medida preventiva. Habida consideración de sus planteamientos, este Organismo viene en emitir el informe final con las conclusiones que se derivan de la auditoría practicada.

I. SOBRE EL AMBIENTE DE CONTROL INTERNO

a) En los últimos 5 años, la Unidad de Auditoría Interna del servicio, no ha realizado auditorías al departamento Planta Asfáltica, quedando desprovisto de la revisión de sus controles, de los procesos internos de producción, así como también de sus operaciones contables.

El servicio reconoce que, efectivamente, desde el año 2005 no se han realizado auditorías internas, por lo que solicitará la ejecución de una durante el año en curso, a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo Metropolitano, con el objeto de subsanar lo observado.

Se acepta la medida adoptada, sin perjuicio de verificar su aplicación en una auditoría de seguimiento.

b) Existen falencias en los controles relativos a las investigaciones sumarias, advirtiéndose que en el precitado departamento, un sumario iniciado por resolución exenta N° 2.398, de 2003, del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, ha tenido reiterados cambios de fiscales, siendo el último designado don Alejandro Donoso Henríquez, del Parque Metropolitano, por resolución exenta N° 3.727, de 2007, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sin embargo, no fue notificado oportunamente. Lo anterior, denota incumplimiento en las actividades y responsabilidades de la Subdirección Jurídica del servicio, exponiéndose al riesgo de que las acciones prescriban, según lo dispuesto en el artículo 158 de la ley N° 18.834, de 2005, sobre Estatuto Administrativo.

La entidad auditada señala detalladamente las gestiones efectuadas al respecto, sin embargo, reconoce no haber tenido éxito en la recuperación del expediente. En consecuencia, se mantiene la observación formulada, y este Organismo de Control ponderará iniciar un proceso sumarial tendiente a establecer las eventuales responsabilidades administrativas que deriven del hecho descrito.

c) Se advierte que el departamento Planta Asfáltica no resguarda adecuadamente sus activos, evidenciándose las siguientes situaciones:

-El tractor marca Internacional, año 1984, placa patente FS-7887, estaría en préstamo en la ciudad de Los Vilos, sin embargo no se extendió un acta de entrega de dicha maquinaria, ni tampoco consta a quien se facilitó.

Sobre esta materia, el servicio manifiesta que efectivamente el tractor se encuentra en calidad de préstamo en la precitada ciudad, no estando consignada su transferencia, por lo que para regularizar el traspaso la Subdirección de Pavimentación y Obras Viales ofició al departamento de Servicios Generales con el fin de normalizar la situación (Oficio N° 713, de 29 de enero del año en curso).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Teniendo en consideración que las medidas adoptadas van en dirección a subsanar lo objetado, se levanta la observación, sin perjuicio de verificar su corrección en una futura auditoría de seguimiento.

-La motoniveladora marca Galión, placa patente FS-7882, fue cedida también en préstamo a la Municipalidad de La Reina para mejorar el camino de acceso al Hogar de Niñas Las Creches y caminos interiores del Parque Mahuida, en el periodo del 25 de mayo al 15 de junio de 2009. De esta operación no se tiene el acta de devolución que la certifique ni su recepción formal.

-Posteriormente, esta motoniveladora fue entregada en préstamo al Parque Metropolitano de Santiago, con fecha 19 de octubre de 2009, para la campaña de prevención de incendios, sin estipular plazo ni fecha de devolución.

Al respecto, el servicio adopta un formulario que adjunta, a aplicar desde marzo del presente año, que permite: identificar las maquinarias que se entregan en préstamo; el período de transferencia; la fecha de devolución y los funcionarios responsables del procedimiento indicado. Mientras estas medidas no se materialicen no es posible levantar las observaciones, sin perjuicio de validarlas en una próxima auditoría de seguimiento.

d) Del inventario total practicado al laboratorio y del recuento selectivo de la bodega de materiales e insumos del citado departamento, se determinó lo siguiente:

-El servicio no efectúa inventarios periódicos, que incluyan un registro adecuado de cada unidad que ingresa y sale de la bodega de materiales, con su fecha de adquisición, lo que impide conocer en algunos casos el saldo exacto de dichos insumos, además del riesgo de pérdida que ello conlleva.

Sobre la materia, la repartición fiscalizada informa que procedió a realizar una actualización del inventario físico, el que se encuentra en etapa de revisión interna. Agrega, que en lo sucesivo se efectuará dicho inventario, al menos una vez al año, lo que permitirá llevar un control y registro de insumos, materias primas, entre otros, con emisión de un informe a la Subdirección de Pavimentación y Obras Viales.

Esta Contraloría General estima aceptable las medidas adoptadas, cuyo cumplimiento e implementación se examinará en una próxima auditoría de seguimiento.

-La entidad tampoco ha definido formalmente los niveles máximos y mínimos de stocks, lo que se demuestra con una sobre existencia de áridos y de aceites para máquinas. En este último caso, se detectó que aproximadamente 1.600 litros se declararon vencidos ocasionando un detrimento significativo al servicio.

A mayor abundamiento, solicitados los ajustes contables que debieron realizarse producto de la situación citada, el mencionado departamento, por oficio N° 152, de 2009, manifestó que no cuenta con los antecedentes requeridos, indicando que la contabilidad del departamento Planta Asfáltica es llevada por el departamento de Contabilidad de la Subdirección de Finanzas del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, no pudiendo confrontarse lo informado mediante el oficio N° 152 aludido.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Sobre el particular, el Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, manifiesta que los aspectos observados serán parte del levantamiento de procesos a realizar durante el presente año, y cuyo responsable será el encargado de calidad y Jefe de la Planta Asfáltica, supervisado por la Subdirección de Pavimentación y Obras Viales. Además, la Subdirección de Finanzas implementará un procedimiento para contabilizar las bajas.

Cabe advertir que las instrucciones impartidas van en dirección de corregir los aspectos objetados, por lo que, por el momento, no es posible levantar las observaciones, sin perjuicio de constatarlas en una futura auditoría de seguimiento.

-En relación al "Listado de Maquinarias y Herramientas del Laboratorio" proporcionado por el departamento Planta Asfáltica cabe observar que falta un mesón metálico con cubierta de acero inoxidable.

La repartición fiscalizada expresa que a partir de abril del año en curso, incorporará en cada recinto, expuesto en un lugar destacado, un inventario del mobiliario y la fecha de instalación. Agrega, que dicho inventario será verificado al menos una vez al año y actualizado en caso de ser necesario por el encargado de calidad de la Planta Asfáltica y revisado por el Departamento de Servicios Generales.

Conforme a lo expuesto se adopta la misma decisión de la situación precedente.

-Por otra parte, el departamento de Servicios Generales del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, no ha realizado inventarios en el departamento Planta Asfáltica, quedando así demostrado en los informes murales que datan desde el año 1994, lo que vulnera la obligación establecida en los artículos 38 y 39 del decreto N° 355, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El servicio manifiesta que en noviembre de 2009 efectuó el último inventario, quedando sólo por colocar las cartolas murales, no obstante, señala que en el mes de marzo del presente año, realizará su actualización, correspondiendo al Departamento Planta Asfáltica contabilizar los bienes muebles, maquinarias, herramientas y repuestos. Lo anterior con el objeto de instalar las cartolas murales durante el mes de abril del presente año.

Se mantiene la observación mientras la acción correctiva informada por el servicio no sea materializada, la que se validará en una futura auditoría de seguimiento.

e) En las visitas realizadas al recinto, se constató que en el taller mecánico se encontraban vehículos particulares en reparación, como los casos de los automóviles marcas Suzuki Maruti, placa patente PK-5439, de propiedad de don Alfredo Nibaldo Nortega Fuentes, RUT 2.255.300-3 y BMW, placa patente CF-2999, de don Sebastián Alejandro Troncoso Morilaf, RUT 11.404.606-K, lo que se contrapone con el objetivo específico del taller de reparar desperfectos de las maquinarias y vehículos de ese departamento (anexo 1, foto N°1). También se evidenció que en el recinto se encontraba aparcado un automóvil marca Volvo, placa patente GK-4858, de propiedad de don Elías Gabriel Troncoso Prado, RUT 5.270.600-9 (anexo 1, foto N° 2).

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Con el fin de que no se repita lo observado, la entidad auditada está elaborando un instructivo de uso del recinto, cuya versión final será notificada e instruida al personal a más tardar en marzo del año en curso. Agrega, que la Subdirección de Pavimentación y Obras Viales, mediante el oficio N°1008, de 5 de febrero del presente año, solicitó efectuar una investigación sumaria, encontrándose en trámite la resolución que designa al fiscal de dicho procedimiento.

Mientras no se implementen las medidas informadas por el servicio, se confirme la aplicación del instructivo y se informe oportunamente del resultado del sumario se mantiene la observación formulada.

f) Hay diferencias en la información relativa a los activos fijos, toda vez que existen maquinarias registradas en el Departamento Planta Asfáltica, que no se consignan en el departamento contable del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano (anexo N° 2, cuadro N°1).

El servicio manifiesta que el Departamento de Contabilidad regularizará la información contable en conformidad con la existencia real de bienes, e implementará un procedimiento de coordinación con las unidades involucradas que permita tener los registros de manera íntegra y actualizada, por lo expuesto, no es posible por el momento, levantar lo observado.

Además, el servicio no cuenta con un registro contable auxiliar para reflejar los movimientos de las cuentas de activos tangibles. El sistema contable utilizado actualmente, no asegura respecto de los activos, la existencia de una información íntegra, actualizada y coordinada, que le permita controlar sus variaciones y movimientos, a través de reportes, tanto respecto a la gestión interna como a terceros, vulnerando lo dispuesto en el oficio N° 60.820 de 2005, de este Órgano de Control, ya citado, especialmente en lo que se refiere a los principios de exposición, que determina que los estados financieros deben contener toda la información necesaria para su adecuada interpretación; y el de bienes económicos, el cual prescribe que se deben reconocer todos los recursos susceptibles de ser valuados en términos monetarios.

La situación señalada impide la emisión de estados contables confiables y completos que reflejen razonablemente la situación patrimonial del servicio en forma transparente.

El servicio acoge lo objetado e informa que la Subdirección de Finanzas estudiará la implantación de un procedimiento coordinado y sistematizado que cumpla las funciones de registro auxiliar y que a su vez permita obtener la información de forma íntegra, actualizada y oportuna. Se mantiene lo observado hasta que se verifique la debida implementación de lo informado por el servicio auditado.

g) En las visitas efectuadas a la Planta Asfáltica se verificó que, el personal entrevistado cumple más labores de las estipuladas en las resoluciones que los contratan, constatándose la existencia de una inadecuada segregación de funciones, con la consiguiente dificultad para determinar responsabilidades ante eventuales casos de negligencia.

La entidad auditada manifiesta que dentro del sistema de gestión de calidad, que se implementará en el año en curso, se establecerán perfiles de cargo y función, lo que se complementará con el instructivo de uso de la planta asfáltica que se encuentra en elaboración.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Se mantiene la observación mientras la acción correctiva informada por el servicio no sea materializada, la que se validará en una próxima auditoría de seguimiento.

h) El personal del laboratorio no cuenta con la aprobación sanitaria extendida por la autoridad de salud competente, según lo establecen los artículos 3°, 15 y 19 del decreto N° 133, de 1984, del Ministerio de Salud, exigida en el caso de operar equipos radioactivos. Cabe agregar que el laboratorista a cargo fue designado por resolución N° 10.321, de 1990, del Servicio de Salud del Ambiente Metropolitano, documento que sólo señala una vigencia de tres años.

Por su parte, los equipos radioactivos del laboratorio no se mantienen en las condiciones establecidas en el artículo 9° de la ley N° 18.302, de 2002, observándose el almacenamiento de un densímetro nuclear a pocos metros de la cocinilla del laboratorio (anexo 1, foto N° 3).

Asimismo, se constató que el densímetro nuclear, modelo 3.430, no tiene certificado de calibración, y otro, modelo 3.440, presenta vencido el certificado de calibración N° 192, de agosto de 2006, emitido por Impermeabilizaciones Vergara y Fernández, en el que se explicita que "está apto para su uso por el período de un año a contar de la fecha presente".

El servicio acoge las observaciones relativas a esta materia e informa de todas las gestiones tendientes a solucionarlas. Agrega, que a partir de abril del año en curso, dentro del Sistema de Gestión de Calidad, se incorporará la revisión preventiva de certificación, manipulación, acreditación, operación y almacenamiento de equipos radioactivos, utilizados en el laboratorio de la Planta Asfáltica.

Agrega que, requirió del apoyo de la División Técnica y Estudio de Fomento Habitacional, en adelante DITEC, dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través del oficio N° 1602, de 8 de febrero del año en curso, para mejorar el estándar y funcionamiento de este laboratorio, lo cual se desarrollará desde marzo del presente año.

Se mantiene lo observado hasta que en futuras auditorías de seguimiento se verifique la corrección de lo objetado.

i) Se comprobó que el departamento auditado no cuenta con un Comité Paritario de Higiene y Seguridad, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 1° del decreto N° 54, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que señala que en toda empresa, faena, sucursal o agencia en que trabajen más de 25 personas debe constituirse, considerando en dicha cifra también al personal subcontratado, según lo dispone el artículo 7° de la ley N° 20.123, de 2006.

También, se observa que no existen procedimientos para el almacenamiento de materiales inflamables y peligrosos en la bodega, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 42, del decreto N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud, toda vez que se constató el acopio de balones de gas, diluyente, aceite de maquinaria, huaípe, neumáticos, pintura de tráfico y esmalte en un mismo sector.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Además, se advierte que el cargador frontal utilizado en el carguío de árido frío en la producción de asfalto, no cumple lo exigido en el artículo 43 del precitado decreto, que indica que las grúas, camiones y otros vehículos de carga y maquinaria móvil, deben contar con alarma de retroceso de tipo sonoro.

j) La instalación eléctrica en las oficinas y sector de trabajo no cumple lo establecido en numeral 8, de la Norma Chilena Eléctrica NCh 4, Of 2003, referido a los materiales y sistemas de canalización. Lo anterior, vulnera el artículo 39, del citado decreto N° 594, de 1999, que exige que las instalaciones eléctricas y de gas de los lugares de trabajo deben estar construidas, instaladas, protegidas y mantenidas de acuerdo a las normas establecidas por la autoridad competente (anexo 1, fotos N° 4 a 6).

Respecto de las observaciones i) y j) precedentes, la entidad auditada las acoge, disponiendo las siguientes medidas: implementar un comité paritario formal que deberá estar operativo en junio del presente año; redistribuir los insumos y materiales que presentan riesgo de inflamación, ubicándolos ordenados y separadamente e incorporando una señalética adecuada; el dispositivo de alarma de retroceso del cargador frontal se reparó, al igual que las instalaciones eléctricas deficientes.

Se levantan las observaciones referentes al almacenamiento de material inflamable e instalaciones eléctricas. Al respecto, se adjunta el memorándum N° 1032, del año en curso, de la Subdirección de Pavimentación y Obras Viales, dirigido al Departamento de Servicios Generales, solicitando la revisión eléctrica de las instalaciones de la Planta Asfáltica para su mantención y/o reparación.

No obstante lo anterior, no es posible dar por superadas las objeciones referidas al comité paritario y al dispositivo de alarma, por el momento, ya que su debida implementación se verificará en una futura auditoría de seguimiento. De igual modo, se estima oportuno hacer presente que, en el contrato aprobado por la resolución exenta N° 7870, de 11 de diciembre de 2008, del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, relacionado con los términos y condiciones de mantención y reparación de vehículos y maquinaria de la planta, se establece en el inciso segundo del numeral 16, la aplicación de multas a la empresa cuando hay incumplimientos, lo que no ocurrió con la falla detectada en la alarma de retroceso del cargador frontal.

k) El Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano no exige a su departamento Planta Asfáltica el cumplimiento de las exigencias señaladas en el "Manual de Pavimentación y Aguas Lluvias del SERVIU Metropolitano" y en el "Código de Normas y Especificaciones Técnicas de Obras de Pavimentación versión 2008", que forman parte de las especificaciones técnicas de los diferentes procesos de licitación de pavimentación y conservación. Lo anterior, queda en evidencia, en las siguientes observaciones:

-El departamento no realiza controles que permitan verificar la calidad de los áridos y del bitumen asfáltico empleados en la elaboración del asfalto, lo que vulnera lo exigido en el punto 6.2 del capítulo II A del precitado manual.

-No hay un diseño de mezcla aprobado por un laboratorio especializado, con inscripción vigente en el Ministerio de Vivienda y

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Urbanismo, como lo señala el numeral 6.3 del capítulo II A del aludido manual.

-No se realizan las cantidades de ensayos ni los controles de calidad de las obras de pavimentación asfálticas establecidas en el formulario 2 A del mencionado manual, respecto de las obras ejecutadas por el Departamento Planta Asfáltica.

-Los certificados entregados por el proveedor del cemento asfáltico no son emitidos por laboratorios inscritos en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como se señala en el punto 5.2.3.1.4 Recepción e Identificación, de la norma citada.

-Las tolvas para áridos en frío de la planta asfáltica, no cuentan con un ancho suficiente que evite la inter-contaminación entre los materiales pétreos usados en la elaboración de la mezcla asfáltica, según lo dispone el punto 5.11.4.1 del precitado código (anexo 1, fotos N^{os} 7 y 8).

Sobre estas materias, si bien el servicio auditado acoge lo observado, destacando que la Planta Asfáltica dispone de un equipamiento de laboratorio para un sistema de autocontrol interno, informa que dispondrá de un reforzamiento con mayores insumos, con el apoyo de la DITEC, todo lo cual le permitirá mejorar los estándares de control a partir de marzo del año en curso. Asimismo, requerirá la certificación pertinente de los suministros e incorporará en las bases de licitación la obligatoriedad de solicitar a los proveedores, certificados emitidos por laboratorios inscritos en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Por último, con fecha enero del presente año procedió a licitar la modificación de las tolvas y la construcción de una nueva.

Mientras no se ratifiquen en una próxima auditoría de seguimiento las medidas y acciones implementadas no es posible, por el momento, levantar las observaciones formuladas.

l) En las visitas realizadas a la Planta Asfáltica se constató que la conducción del cargador frontal es realizado por personal subcontratado, lo que vulnera lo consignado en el dictamen N° 53.254, de 25 de septiembre de 2009, de este Organismo Contralor, que indica que, tanto el uso como la conducción de vehículos estatales sólo pueden ser efectuados por funcionarios públicos del respectivo servicio.

El servicio acoge lo impugnado y asigna la función de conducción a un funcionario específico, dándose por superada la objeción formulada.

m) No se cuenta con sistemas o medios que permitan controlar la cantidad de bitumen que se mantiene almacenado, ni el adquirido a través de camiones tanques (anexo 1, fotos N^{os} 9 y 10).

Una situación similar se verifica en el control de producción de material. A modo de ejemplo, el total señalado como producción en el control de pesaje el día 29 de septiembre de 2008, para la empresa Asfaltos Vergara y el del día 30 del mismo mes y año para la unidad ejecutora del departamento Planta Asfáltica, difieren en 36.550 y 12.400 kilos, respectivamente, de la cantidad consignada como entregada en terreno.

n) No hay procedimientos de registro respecto a la entrada y salida en el pesaje, tanto de camiones de la propia Planta Asfáltica

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

como de subcontratos, lo que no garantiza un control detallado del asfalto producido.

La repartición auditada adjunta documentación fotográfica del procedimiento que realiza para controlar la cantidad de bitumen en los estanques. Asimismo, expone que, en lo sucesivo, realizará un control documentado del cemento asfáltico e implementará niveles de stock del mencionado bitumen, los que se manejarán con planillas preestablecidas.

Respecto del control de producción del aludido material, señala que los datos obtenidos en los días indicados obedecen a un error del sistema de información de la sala de pesaje, por lo cual implementará, dentro del Sistema de Gestión de Calidad, auditorías internas, externas y controles de producción a realizarse al menos dos veces al mes, lo que se verificará a contar de marzo del año en curso.

En lo tocante al registro de entrada y salida de vehículos, manifiesta que también, a partir del mes precitado se implementará un procedimiento de doble control, tanto en la portería de la Planta Asfáltica, como en el sistema de pesaje.

Se mantienen las observaciones, mientras no se adopten las medidas informadas, cuya verificación se validará en una próxima auditoría de seguimiento.

ñ) Los trabajos de pavimentación realizados tanto por el Departamento Planta Asfáltica como por los contratistas, no cuentan con permiso de rotura de pavimento otorgado por la municipalidad respectiva, como lo exige el artículo 75 de la ley N° 8.946, que fija el texto definitivo de las leyes de pavimentación comunal, aprobada por decreto N° 1.122, de 2006, del Ministerio de Obras Públicas.

Sobre el particular, el Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano informa que, en su calidad de continuador legal de las Corporaciones de Servicios Habitacionales, de Mejoramiento Urbano, de la Vivienda y de las Obras Urbanas, le resulta aplicable lo normado en el inciso 2° del artículo 49 de la ley N° 16.391, en armonía con los criterios contenidos en los dictámenes N° 17.860, de 1997; 30.351 de 2002; y 24.865, de 2006, de esta Contraloría General, en virtud de los cuales queda de manifiesto el fundamento legal de exención de permisos por concepto de roturas y reposición de pavimentos ante los municipios.

Al respecto, se hace presente que la observación formulada apunta sólo a la obligatoriedad de solicitar el citado permiso a que alude el referido artículo 75 de la ley N° 8.946, y no al pago de derecho alguno. La exención que favorece a los servicios de vivienda y urbanización en virtud del artículo 49 de la ley N° 16.391, no implica que además se encuentren exceptuados de requerir las autorizaciones a los municipios correspondientes cuando se haga necesario. Así se desprende de lo establecido en el dictamen N° 24.865, del 2006, de este Organismo de Control, en cuanto indica que "...si el SERVIU Metropolitano requiere obtener de parte del municipio un permiso de ocupación de la vía pública, se debe señalar que, en el evento que la ejecución de las obras impliquen ocupar bienes que revistan esa calidad, corresponde que esos permisos sean solicitados,...". En consecuencia, se mantiene la observación.

o) Las modificaciones en las instalaciones no se ingresaron en la "Declaración de Instalación de Gas" ante la Superintendencia de

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Electricidad y Combustibles, según lo establecen los artículos 32 y 86 del decreto N°66, de 2007, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

También se verificó que la certificación de las instalaciones de combustible se encuentra vencida, conforme lo indicado en el oficio N° 2002, de 27 de abril de 2007, de la aludida Superintendencia, que menciona que la frecuencia de monitoreo de ambos estanques de combustible será cada dos años.

El servicio adjunta documentación que certifica que la situación se encuentra regularizada ante la precitada Superintendencia, en consecuencia se levanta la observación.

II. SOBRE EXAMEN DE CUENTAS

a) En la facturación por los suministros y colocación del material contratado a terceros, no se adjunta un detalle de las vías pavimentadas, y su recepción conforme, por parte de los municipios y por el Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano.

De acuerdo con los antecedentes tenidos a la vista, los estados de pagos y su facturación se realizan por cantidades de metros cuadrados asfaltados sin indicar las calles o pasajes en que se ejecutaron los trabajos, vulnerándose lo establecido al respecto en el punto 11 N°s 17 y 18 "Requerimientos técnicos y otras cláusulas" de las bases administrativas que rigen los contratos. A modo de ejemplo, no se pudo identificar el estado de pago en base al cual se pagaron los trabajos ejecutados en las comunas de Recoleta y Cerro Navia (anexo N° 2, cuadro N°2).

La repartición auditada reconoce que incurrió en una omisión involuntaria al no adjuntar el detalle de las vías pavimentadas en los pagos de los trabajos realizados, terminados y recibidos por la respectiva municipalidad y el servicio. Agrega, que con el objeto de evitar dichas irregularidades, verificará al momento del cierre de cada convenio, entre otros, los correspondientes respaldos que indiquen los sectores de colocación de las mezclas asfálticas, cubicaciones y registros fotográficos. Acompaña la documentación de sustento de la pavimentación de Recoleta.

Se mantiene la observación toda vez que las medidas adoptadas sólo pueden ser evaluadas en una próxima auditoría de seguimiento.

b) Los documentos de respaldo de los comprobantes de egresos no cuentan con las correspondientes certificaciones por parte de la Inspección del Trabajo, relativas al cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales, conforme a lo prescrito en los artículos 183-B y 183-C del Código del Trabajo (anexo N°2, cuadro N°3).

Además, no se dio cumplimiento a lo dispuesto en el punto 11 N° 1 "Requerimientos técnicos y otras cláusulas" de las respectivas bases administrativas, que regulan la entrega de documentos de cumplimiento laboral y previsional.

Sobre la materia, pese a que la entidad auditada reconoce la omisión y manifiesta que establecerá e implementará en el sistema de calidad, previo al cierre de los contratos, la entrega de la documentación de respaldo, no es posible levantar lo observado hasta su verificación en un próximo

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

programa de seguimiento.

c) No se garantizaron los anticipos pagados a las empresas Pavimentos Asfálticos Bitumix S.A. y Asfaltos Vergara S.A. por \$188.831.559 y \$ 141.538.907, respectivamente –comprobantes de egresos N°s 23.790, de 2008 y 7.965, de 2009-, ya que en ambos casos se adjuntaron copias de las boletas de garantía N°s 110.542, del Banco BICE, y 116 del Banco Santander, por la suma de \$ 10.000.000 cada una, valores que no tienen relación alguna con los precitados anticipos, incumplándose lo dispuesto en el punto N° 11 "Requerimientos Técnicos y Otras Cláusulas" título garantía, de las correspondientes bases administrativas.

El servicio adjunta antecedentes que permiten confirmar que los montos señalados corresponden a pagos por trabajos efectivamente ejecutados, por lo que se levanta la observación.

d) En el listado de suministro de transporte y colocación de mezcla asfáltica no hay concordancia entre la cantidad de metros cuadrados por comuna que informa el departamento Planta Asfáltica y los declarados por la empresa Asfaltos Vergara S. A. (anexo N°2 cuadro N°4).

Además, la devolución del anticipo correspondiente al egreso N° 24.753 de 2008, no se encuentra debidamente justificado, ya que el respaldo que se adjunta corresponde al sustento de otro pago efectuado mediante egreso N° 24.156 de 2008.

En el caso de los trabajos realizados por Pavimentos Asfálticos Bitumix S.A., el departamento Planta Asfáltica solicita devolución de las boletas de garantía por anticipos, sin informar las superficies y las comunas donde se materializaron los proyectos.

El servicio en su respuesta adjunta antecedentes que complementan la información obtenida en terreno, como actas de recepción, monografías y comprobantes de egresos, rectificando los valores referentes a las superficies ejecutadas en cada comuna. Asimismo, informa que implementara un instructivo para la devolución de garantías, considerando la documentación técnica de respaldo y la respectiva visación por parte de la jefatura.

Si bien se aportan nuevos documentos esta Contraloría General mantiene lo observado, por cuanto, la diferencia encontrada en la comuna de Recoleta no queda resuelta, debido a la discrepancia entre la superficie informada por la Planta Asfáltica y la empresa. Además, se ratifica que los respaldos pertinentes se encuentran dispersos y sin un efectivo control interno. Sobre la implementación de un instructivo para la devolución de garantías, cabe hacer presente que se verificará en una próxima auditoría de seguimiento.

e) En el contrato "Suministro para Transporte y Colocación de Mezcla Asfáltica en Caliente con Nivelación de Cámaras", se observa que el departamento auditado no evaluó la calidad técnica de los bienes y/o servicios de todos los oferentes en el proceso de adjudicación, vulnerando lo establecido en el mencionado punto N° 11, de las bases administrativas relativo a la evaluación de las ofertas.

Al respecto, las citadas bases contemplaron dos factores para la evaluación de las ofertas: precio con una ponderación del 80%, y servicio o asistencia técnica de las empresas con una ponderación del 20%, sin



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

embargo, de las cuatro empresas licitantes se evaluó sólo una de ellas, como se ratifica en el oficio interno S/N° de 12 de noviembre de 2009, del mencionado departamento.

El Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano expone que la Subdirección de Pavimentación y Obras Viales solicitó una investigación sumarial por este motivo, a través del ordinario N° 1042, del año en curso. Al mismo tiempo precisa, que incorporará un instructivo con información básica para la evaluación de las ofertas.

Mientras no se implementen las medidas informadas por el servicio, se confirme la aplicación del instructivo y se informe oportunamente sobre el resultado del sumario, se mantiene la observación formulada.

III. SOBRE MATERIAS TÉCNICAS CONSTRUCTIVAS

Con el propósito de verificar el cumplimiento de la correcta ejecución y declaración de las cantidades producidas se visitaron las comunas de Recoleta, San Joaquín y El Monte, formulándose las siguientes observaciones:

a) Las cámaras de alcantarillado ubicadas en las intersecciones en las calles Héroes de la Concepción Oriente con Zapadores, de la comuna de Recoleta, y Berlioz con avenida Departamental, de la comuna de San Joaquín presentan desnivel. Lo anterior se repite en toda la longitud de las calles Copacabana y Aníbal Pinto de las comunas de San Joaquín y El Monte, respectivamente (anexo 1, fotos N°s 11 a 14).

b) La superficie terminada del asfalto presenta segregación de árido en la calle Cabildo de la comuna de San Joaquín (anexo 1, foto N° 15).

Respecto de las observaciones a) y b), el servicio auditado indica que contratará la nivelación de las cámaras, y que los defectos observados en la calle Cabildo son producto de actos vandálicos ocasionados por la quema de neumáticos. Igualmente agrega, que en futuras licitaciones de suministro incorporará la nivelación aludida.

Se mantiene la observación respecto a las cámaras y a la segregación de árido lo que se constatará en una etapa de seguimiento.

c) En la comuna de El Monte se verificó que existen calles mal referenciadas en el informe remitido al Alcalde por la jefatura del Departamento Planta Asfáltica, de 4 de noviembre de 2008. La cita relacionada con la avenida Domingo Santa María fue asociada dos veces al mismo tramo.

d) En el Acta de Recepción de la comuna de Recoleta en la calle Pedro Donoso se da como referencia la calle Dora, que no existe.

Además, la cubicación contenida en el Acta de Recepción de las obras realizadas por el "Plan de Emergencia de Recuperación de la Red Vial Urbana Región Metropolitana 2008", en las calles de la comuna de Recoleta, es mayor en aproximadamente un 15% a lo verificado en terreno, al comprobarse a modo de ejemplo, que no se ejecutó la colocación de asfalto en la calle Pedro Donoso entre los N°s 255 y 241, por 31,50 metros cuadrados (anexo 1,

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

fotos N^{os} 16 a 18).

En lo que concierne a las observaciones c) y d) precedentes, la entidad fiscalizada reconoce errores involuntarios al señalar las calles de referencias, haciendo presente que las cantidades ejecutadas no se alteraron. Al respecto, aclara que los 31,50 metros cuadrados se ejecutaron en la calle Pedro Donoso entre los N^{os} 241 y 245. Igualmente, reitera que incorporará en el Sistema de Gestión de Calidad a implementar en marzo del año en curso, que al cierre de los trabajos se validen las cantidades teóricas y reales, con los respectivos documentos de respaldo.

Pese a las medidas adoptadas no es posible levantar totalmente la observación formulada respecto a la comuna de Recoleta, por cuanto el servicio no explica sobre la mayor cantidad de asfalto declarada en el acta de recepción respecto a lo verificado en terreno. Asimismo, las medidas adoptadas referentes al cierre de las faenas sólo es posible comprobarlas en una auditoría de seguimiento.

e) En la comuna mencionada no hay fotografías "del antes y después" de las calles asfaltadas; ni tampoco certificados de testigos de espesores y monogramas de las calles ejecutadas, antecedentes todos exigidos en el punto 11 N^{os} 7°, 11 y 21, Requerimientos Técnicos y otras cláusulas, de las bases publicadas en el Portal Mercado Público.

El servicio adjunta: registro fotográfico, monografía de las calles asfaltadas y copia de certificados de espesores, manifestando nuevamente que establecerá procedimientos de control, de respaldo y evaluación dentro del Sistema de Gestión de Calidad a implementar.

En atención a la respuesta del servicio se levanta la observación.

f) No se controlan adecuadamente los trabajos realizados por los contratistas encargados de la colocación del material asfáltico suministrado por la planta, toda vez que en ciertos casos se constató el empleo de material contaminado (ramas y hojas). Al respecto, cabe citar a modo de ejemplo la pavimentación de la calle Rosas, entre Bandera y Morandé, realizado por la empresa Bitumix S.A. (anexo 1, fotos N^{os} 19 y 20).

La repartición auditada acoge lo observado informando que incorporará en futuras licitaciones, exigencias acerca del proceso de autocontrol y reforzará la supervisión en dichos contratos.

Las medidas adoptadas sólo es posible constatarlas en una próxima auditoría de seguimiento, por lo que se mantiene lo observado.

Conclusiones

El Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano ha reconocido las observaciones formuladas en el oficio N° 3.836, del año en curso, de esta Entidad de Control, aportando antecedentes y ejecutando acciones que sólo han permitido salvarlas parcialmente.

Al respecto, se concluye que los controles internos de las unidades que integran el Departamento Planta Asfáltica, son

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

deficientes y evidencian serios incumplimientos de las disposiciones que les son aplicables.

Sobre las observaciones que se mantienen en el presente informe, las medidas informadas para su rectificación, y los procedimientos a aplicar para mejorar el control, serán motivo de una próxima validación en esa entidad, de conformidad al marco de las políticas sobre seguimiento de los programas de fiscalización de esta Contraloría General.

Por su parte, respecto a las investigaciones sumariales relacionadas con los hechos descritos en el cuerpo del informe, el servicio deberá informar acerca de sus resultados.

Saluda atentamente a Ud.,



DIVISION DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACION
JEFE SUBDIVISION
DE AUDITORIA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

ANEXO 1

REGISTRO FOTOGRÁFICO DE OBRAS AUDITADAS

	
<p>Foto N° 1</p>	<p>Foto N° 2</p>
	
<p>Foto N° 3</p>	<p>Foto N° 4</p>
	
<p>Foto N° 5</p>	<p>Foto N° 6</p>

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



Foto N° 7

Foto N° 8



Foto N° 9

Foto N° 10



Foto N° 11

Foto N° 12



Foto N° 13

Foto N° 14

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

	
Foto N° 15	Foto N° 16
	
Foto N° 17	Foto N° 18
	
Foto N° 19	Foto N° 20



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

ANEXO 2

Cuadro 1.- Comparativo de Maquinarias y Equipos registrados en el departamento Planta Asfáltica que no se consignan en el departamento contable del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano.

Maquinarias y Equipos	Cantidad declarada por SERVIU	Cantidad declarada por Planta Asfáltica	Diferencia
Camión Tolva	8	9	1
Camión Tractor	0	1	1
Camión Imprimador	0	1	1
Semi- Remolque	1	2	1
Carro de Arrastre	0	3	3
Remolque	0	1	1
Cargador Frontal	1	3	2
Finisher	0	2	2
Imprimadora	0	1	1
Fresadora	0	1	1
Motobomba 4 "	0	7	7
Placa Compactadora	1	2	1
Lector Nuclear de Asfalto	0	1	1



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Cuadro 2.- Comunas de Recoleta y Cerro Navia.

Nombre del proyecto/empresa	Comuna y m2 ejecutados	Precio unitario/m2 sin IVA (\$)	Precio total con IVA (\$)
Suministro para Transporte y Colocación de Mezcla Asfáltica en Caliente para diversas comunas de la Región Metropolitana, realizado por Asfaltos Vergara S.A.	Comuna de Recoleta 17.576,42 m2	1.460	30.537.272
Suministro para Transporte y Colocación de Mezcla Asfáltica en Caliente con Nivelación de Cámaras, realizado por Pavimentos Asfálticos Bitumix S.A.	Comuna de Cerro Navia 20.675,74 m2	7.924	194.963.131



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Cuadro 3.- Egresos sin certificación de la Inspección del Trabajo.

Asfaltos Vergara S.A.

N° Egreso	Fecha
9.864	09-05-08
24.156	28-10-08
24.753	30-10-08
7.511	31-03-09
7.965	08-04-09

Bitumix S.A.

N° Egreso	Fecha
12.348	06-06-08
23.790	23-10-08
24.404	29-10-08



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Cuadro 4.- Total de m² ejecutados informados por la empresa Asfaltos Vergara S.A. cotejados con lo indicado por el departamento Planta Asfáltica.

Comunas	m ² informados por la empresa	m ² informados por la Planta Asfáltica	Diferencias m ²
Recoleta	23.097,13	24.097,00	(999,87)
Quinta Normal y Conchalí	39.792,95	35.839,00	3.953,95
Independencia	19.075,45	17.583,62	1.491,83
La Reina	16.469,33	No Informa	16.469,33
Pedro Aguirre Cerda, La Cisterna, Maipú y Lo Espejo	123.740,19	No Informa	123.740,19

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

División de Infraestructura y Regulación

