



AUDITORÍA DE SEGUIMIENTO A LA
GESTIÓN DE COBRO DE LOS DERECHOS
POR EXTRACCIÓN DE ÁRIDOS
AGOSTO 29 DE 2022

DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO



Auditoría de Seguimiento a la Gestión de Cobro de los Derechos de Extracción de Áridos

I. ANTECEDENTES GENERALES

En el marco del Plan Anual de Auditoría y Fiscalización de la Dirección de Control Interno de la Municipalidad de Lanco para el año 2022 -elaborado en función de los riesgos de la entidad-, cuyo texto se encuentra aprobado por el Decreto Exento número 298 de fecha 24 de enero de 2022, el cual, en su Título IV, número 2, establece una serie de actividades tendientes a examinar y evaluar el funcionamiento de las distintas unidades del municipio con el fin de establecer sus estructuras de control interno, y entre ellas, realizar una auditoría de seguimiento a la gestión de cobro de los derechos por extracción de áridos, como así también a los procesos de fiscalización que se realizan a los pozos lastreros existentes en la comuna y otras acciones derivadas, que fueron observadas en la auditoría practicada en octubre del año 2019.

II. OBJETIVO

La fiscalización tuvo por objetivo realizar un seguimiento a la auditoría de gestión de cobro de los derechos por extracción de áridos elaborada el año 2019, incluyendo, para esta oportunidad, un examen de cuentas de los ingresos en la comuna de Lanco por el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2019 al 30 de junio de 2022, teniendo presente la ejecución presupuestaria de este ingreso y su eventual nivel de sobrestimación para el 2022, sin evidenciar una metodología de estimación de este ingreso.

Por otro lado, la presente auditoría se justifica por el impacto económico, social y medioambiental que conlleva la extracción de áridos y los riesgos detectados durante la etapa de planificación en relación con una deficiente fiscalización y falta de coordinación entre las entidades.

En consecuencia, la finalidad es poder determinar la situación actual de la gestión del cobro de los derechos de extracción de áridos y efectuar una revisión a las transacciones realizadas a fin de establecer si se cumplen con las disposiciones que rigen la materia y la revisión de las patentes asociadas a la actividad en estudio y por otro lado evaluar las estructuras de control interno de las distintas unidades involucradas.

III. METODOLOGIA

El examen practicado se realiza solicitando información a las Unidades de Rentas y Patentes, Inspección Municipal y Medio Ambiente, revisión de la orgánica municipal sobre la materia, incluyendo validación de documentos, sistema de gestión informática utilizado por el municipio (SMC) y evaluación del control interno. Se tienen presentes las normas de auditorías establecidas en la resolución 10 de 2021 de la CGR y lo establecido en los procedimientos de control aprobados mediante resolución exenta N° 1.485, de 1996, que Aprueba Normas de Control Interno de la CGR, considerando los resultados de la evaluación de control interno y determinándose la realización de pruebas de auditoría en la medida que se estimaron necesarias.

No se realizaron validaciones en terreno dada las evaluaciones de control interno, y los ingresos percibidos, por lo que no es posible observar volúmenes de extracciones.



IV. ANÁLISIS

De conformidad con las indagaciones efectuadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente, así como los datos aportados por las Unidades Municipales consultadas, se observan los hechos que se exponen a continuación:

1. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

Como cuestión previa, es útil anotar que la Resolución Exenta N° 1.485, de 1996, que aprueba normas de control interno a aplicar por parte de los servicios públicos, cuya obligatoriedad se consigna por medio de la circular N° 37.556, de igual año, se estableció que el control interno es un instrumento de gestión que se utiliza para proporcionar una garantía razonable de que se cumplan los objetivos establecidos por la dirección, siendo de su responsabilidad la idoneidad y eficacia de este.

En ese contexto, el control interno es un proceso integral efectuado por la máxima autoridad del servicio y el personal de éste para enfrentarse a los riesgos y dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcancen los objetivos institucionales; la ética; eficiencia, eficacia y economicidad de las operaciones; el cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad, y las leyes y regulaciones aplicables; y salvaguardar los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño al patrimonio de la institución.

Por lo anterior, se han generado las siguientes observaciones:

- a) **Reglamento Interno:** Se verificó la existencia de un Reglamento de Organización Interna de la Municipalidad de Lanco, sancionado por el Decreto Exento número 3.623 de fecha 28 de octubre de 2021 y que se encuentra plenamente vigente.

En relación con la materia en análisis, dicho Reglamento menciona en su Artículo 67°, numeral 7, que es el Departamento de Inspección Municipal, a solicitud del Director de Operaciones, la unidad encargada de *“Mantener al día un catastro actualizado de los pasivos ambientales de la comuna, como son los pozos de áridos, considerando los volúmenes extraídos, superficie e información de autorización”*. Sin embargo, para actuar, debe existir requerimiento de la Dirección de Operaciones, lo que implica coordinación entre unidades. No existe en consecuencia, referencia expresa en relación a la unidad encargada del otorgamiento de los permisos de extracción.

- b) **Manuales de Procedimiento:** habiendo realizado las respectivas indagatorias en el Sistema de Gestión Documental, se evidenció la existencia de un Manual de Procedimientos denominando **“Cobro de Derechos Unidad de Rentas y Patentes”**, sancionado por el Decreto Exento número 2.267 de fecha 07 de junio del año 2018, en el cual no figura de manera explícita el procedimiento para efectuar el cobro de los derechos por extracción de áridos en la comuna, sino, solo incluye un acápite respecto al procedimiento para cobro de derechos varios.

Por otro lado, no hay evidencia de Manuales de Procedimientos para las unidades de operaciones, medio ambiente e inspección técnica que diga relación a los procesos que se deban adoptar, si corresponde, respecto a la fiscalización y cobro de derechos por extracción de áridos.

Lo anterior, no se encuentra en armonía con lo establecido en el numeral 39, letra e), vigilancia de los controles, de las normas específicas, del capítulo III, de la Resolución Exenta N° 1.485 de 1996, en cuanto a que la vigilancia de las operaciones asegura que los controles internos contribuyen a la consecución de los resultados pretendidos.



Esta tarea debe incluirse dentro de los métodos y procedimientos seleccionados por la entidad municipal para controlar las operaciones y garantizar que las actividades cumplan los objetivos de la organización.

Asimismo, al no existir el procedimiento formal, se incumple la letra a) contenida en el numeral 44, documentación, del mismo cuerpo normativo, que dispone que una institución debe tener pruebas escritas de sus procedimientos de control.

- c) **Ordenanza Municipal:** A su turno, se verificó la existencia de la “**Ordenanza Local sobre Derechos Municipales por Concesiones, Derechos, Permisos y Servicios Municipalidad de Lanco**”, sancionada por el Decreto Exento número 3.126 de fecha 21 de septiembre de 2021, la cual, en el Capítulo IX De la Extracción y Venta de Áridos, artículos 25° y 26°, indica los valores por derechos de extracción y venta de áridos, así como también consagra de manera explícita que los pozos deben contar con Patente Municipal correspondiente y pagada al día y que además deben contar con la autorización del servicio que corresponda.

Sin embargo, no cuenta con una ordenanza municipal que regule el procedimiento y exigencias para el otorgamiento de permisos de extracción de áridos y/o para el desarrollo de dicha actividad, su fiscalización y sanciones en caso de incumplimiento.

En tal sentido, resulta oportuno señalar que las obligaciones que le asisten a la municipalidad como administradora de los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna, incluido el subsuelo según lo dispone el artículo 5°, letra c), de la Ley N° 18.695, y el cumplimiento de los principios consagrados en el artículo 3° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, hacen prudente la dictación de un instrumento que permita otorgar claridad en cuanto a los requisitos necesarios para la obtención de los mencionados permisos, los procedimientos para la adopción de la actividad en comento en la comuna y la forma, periodicidad y calendarización en que se efectuarán las fiscalizaciones sobre la materia.

- d) **Inexistencia de procedimientos de coordinación entre Unidades Municipales:** Se verificó que las Direcciones y Unidades intervinientes en el proceso, no cuentan con un procedimiento formal de coordinación que les permita tomar conocimiento de eventuales incumplimientos de los pagos de derechos municipales por parte de las empresas autorizadas para extraer áridos en la comuna, no encontrándose en armonía con lo establecido en el numeral 39, letra e), vigilancia de los controles, de las normas específicas, del capítulo III, de la referida resolución exenta N° 1.485 de 1996, en cuanto a que la vigilancia de las operaciones asegura que los controles internos contribuyan a la consecución de los resultados pretendidos.



2. EXÁMEN DE LA MATERIA AUDITADA

Se determinaron los hechos que a continuación se exponen:

- a) **Fiscalización y Cobro de Derechos por Extracción de Áridos:** En primer término, esta Dirección de Control mediante los oficios internos número 0013 y 0014 del 25 de julio de 2022 y oficio interno número 0015 del 29 de julio de 2022 dirigidos a la Unidad de Medio Ambiente, Oficina de Rentas y Patentes y Departamento de Inspección Municipal respectivamente, solicitó información detallada respecto al catastro actualizado de los pozos lastreros de la comuna; gestiones de fiscalización y cobro de los derechos de extracción; nómina de funcionarios intervinientes y su rol en el proceso; catastro de patentes autorizadas, pagadas y morosas; reporte de ingresos y otros antecedentes adicionales.

A dicho tenor, la **Unidad de Medio Ambiente** por medio de su oficio número 1 de fecha 05 de agosto de 2022, indicó que esa unidad no tiene atribuciones ni funciones asignadas referentes al proceso de fiscalización y cobro de los derechos por extracción de áridos, amparándose en el artículo 58° y 67° de del Reglamento de Organización Interna Municipal y en el Decreto Exento número 322 de 2022 que le asigna funciones específicas al jefe del departamento de Medio Ambiente, no consignándose para dichos efectos labores asignadas en la materia analizada.

Por otra parte, la **Unidad de Rentas y Patentes**, por medio de su oficio número 035 de fecha 29 de julio de 2022, informó los montos percibidos y las patentes autorizadas relacionadas a la extracción de áridos, lo cual será analizado en detalle en la letra b) de este acápite.

A su turno, el **Departamento de Inspección Municipal**, mediante su oficio 013 de fecha 02 de agosto de 2022, la funcionaria encargada del Departamento Sra. Noelia Pinto indica algunas acciones de fiscalización realizadas a empresas de la comuna, indicando, además, en el número 3 de dicho oficio, que *“se desconoce el procedimiento con respecto a los cobros, ya que las citaciones fueron derivadas a la Dirección de Obras y Departamento de Operaciones respectivamente”*. Asimismo, dicho Departamento no cuenta con un catastro actualizado de los pozos lastreros, decretos de autorización de extracción de áridos con los respectivos volúmenes autorizados, no cuenta con información acerca de los ingresos percibidos durante el año, ni la estimación de recaudación para el año 2022, desconociendo el procedimiento con respecto a los cobros, efectuando citaciones a la Dirección de Obras y Dirección de Operaciones.

Por lo anterior, se observa incumplimiento a lo establecido en la Resolución Exenta número 1.485 de 1996 de Normas Generales y Específicas de Control Interno de la Contraloría General de la República, toda vez no se evidencian pruebas escritas de las estructuras de control interno (manuales de procedimientos) de las unidades municipales consultadas, que permita definir el rol concreto de cada una de ellas.



Es del caso señalar que tales manuales de procedimientos permiten sistematizar los procesos administrativos, y de esta manera, optimizar la comunicación, los tiempos de estos, su transparencia y la forma en que se ejecutan al interior del municipio.

- b) **Patentes Vigentes:** mediante el referido oficio 035 del 29.07.2022, la jefa del Departamento de Rentas y Patentes informó de 04 contribuyentes que cuentan con patente vigente por extracción y/o venta de áridos, encontrándose además al día en el pago de dicha patente, los cuales se individualizan en la tabla siguiente:

ROL	NOMBRE	R.U.T.	DIRECCIÓN	ACTIVIDAD
2-1.888	SPULER PACHECO ROSA ELENA			EXTRACCION DE ARIDOS
2-1.625	ROCHA AGUILERA JOEL HERNAN			VENTA DE ARIDOS
2-644	PINTO SANDOVAL JOSE LEONEL			VIBRADOS DE CEMENTOS Y VENTA ARIDOS
1-139	GATICA ROA EMILIO JOSE			EXTRACCION PIEDRA, ARENA, ARCILLA, ÁRIDO

*Fuente: captura de pantalla oficio 035 del 29.07.2022 del departamento de Rentas y Patentes de la Municipalidad de Lanco.

- c) **Ingresos por Derechos de Extracción:** a su turno y en el mismo oficio individualizado precedentemente, la jefa de Rentas y Patentes informó ingresos por concepto de derechos de extracción de áridos entre el 01.01.2019 y el 30.06.2022 por un monto de \$22.149.285.- conforme se señala a continuación:

FOLIO	RUT ROL	NOMBRE	MULTA	REAJ.	NETO	FEC. GIRO	FEC. PAGO	TOTAL PAG.
253.366		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA			5.027.190	19/05/2021	19/05/2021	5.027.190
253.528		GATICA ACUÑA JORGE HERNAN			7.000.000	27/05/2021	27/05/2021	7.000.000
TOTAL IMPTO:		2 VENTAS DE ARIDOS			12.027.190			12.027.190
TOTAL DEPTO DEPTO. RENTAS Y PATENTES					12.027.190			12.027.190

FOLIO	RUT ROL	NOMBRE	MULTA	REAJ.	NETO	FEC. GIRO	FEC. PAGO	TOTAL PAG.
257.164		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA			5.122.095	23/08/2021	23/08/2021	5.122.095
TOTAL IMPTO:		1 VENTAS DE ARIDOS			5.122.095			5.122.095
TOTAL DEPTO DEPTO. RENTAS Y PATENTES					5.122.095			5.122.095

FOLIO	RUT ROL	NOMBRE	MULTA	REAJ.	NETO	FEC. GIRO	FEC. PAGO	TOTAL PAG.
257.271		GATICA ROA EMILIO JOSE			5.000.000	26/08/2021	26/08/2021	5.000.000
TOTAL IMPTO:		1 VENTAS DE ARIDOS			5.000.000			5.000.000
TOTAL DEPTO DEPTO. RENTAS Y PATENTES					5.000.000			5.000.000
TOTAL GENERAL :					22.149.285			22.149.285

*Fuente: captura de pantalla anexo del oficio 035 del 29.07.2022 del departamento de Rentas y Patentes de la Municipalidad de Lanco.



- d) **Validaciones de la Dirección de Control:** no obstante lo señalado en el punto b) por el Departamento de Rentas y Patentes, ésta unidad de control procedió a validar dicha información a través del módulo de Tesorería del sistema SMC, evidenciando que la información proporcionada por dicha unidad se encuentra incompleta, toda vez que según los registros de ese sistema, entre el 01.01.2019 y el 30.06.2022 se han percibido ingresos por concepto de derechos de extracción de áridos por un monto de **\$108.843.673.-**, lo que se encuentra plasmado en el siguiente cuadro:

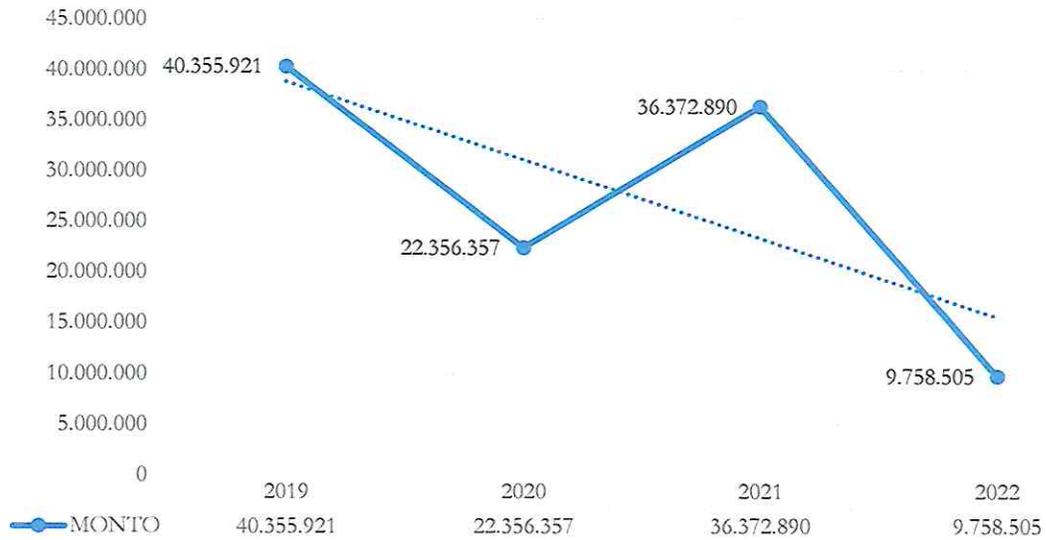
FOLIO	RUT	NOMBRE	FECHA PAGO	TOTAL PAGADO
214.711		GATICA ROA EMILIO JOSE	30/01/2019	4.000.000
219.117		VELASQUEZ GARCIA MARIO ERNESTO	28/02/2019	192.717
222.361		GATICA ROA EMILIO JOSE	17/04/2019	4.000.000
225.418		GATICA ROA EMILIO JOSE	17/07/2019	8.000.470
229.072		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	04/10/2019	8.921.094
229.802		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	23/10/2019	6.554.349
231.081		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	05/12/2019	6.021.047
231.098		SOC CONSTRUCTORA E INGENIERIA DOS ALFA LTAD	05/12/2019	2.666.244
238.625		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	16/03/2020	3.776.335
239.105		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	06/05/2020	3.223.304
239.363		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	26/05/2020	7.128.142
240.782		GATICA ROA EMILIO JOSE	22/07/2020	4.000.000
242.461		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	27/08/2020	135.734
242.462		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	27/08/2020	1.821.103
242.684		VELASQUEZ GARCIA MARIO ERNESTO	07/09/2020	271.739
243.750		GATICA ROA EMILIO JOSE	21/10/2020	2.000.000
253.366		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	19/05/2021	5.027.190
253.528		GATICA ACUÑA JORGE HERNAN	27/05/2021	7.000.000
254.476		GATICA ROA EMILIO JOSE	12/07/2021	7.000.000
257.164		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	23/08/2021	5.122.095
257.271		GATICA ROA EMILIO JOSE	26/08/2021	5.000.000
258.361		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	24/09/2021	7.223.605
271.242		SOCIEDAD CONSTRUCTORA Y FORESTAL JC LIMITADA	19/04/2022	9.758.505
TOTAL				108.843.673

*Fuente: módulo de Tesorería del sistema SMC.



Con la finalidad de evidenciar la evolución de los ingresos por concepto de derechos de extracción de áridos en la comuna, y en base a los antecedentes de la tabla anterior, se elabora una gráfica que se expone a continuación:

Evolución de los Ingresos por concepto de derechos de extracción de áridos



*Fuente: Elaboración Dirección de Control Interno



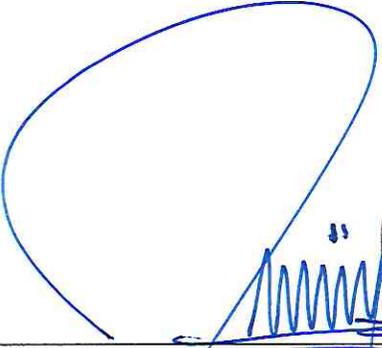
V. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA AUDITORÍA

Finalmente, y dado el estudio de la información enviada por las distintas instancias municipales a las cuáles recurrió esta unidad de auditoría interna, así como respecto de la evaluación de las estructuras de control interno, existen riesgos asociados al proceso de otorgamiento, cobro y fiscalización de los derechos de extracción de áridos, lo cuales se materializan de acuerdo a las siguientes conclusiones:

1. De conformidad a lo establecido en el artículo 12 y 65 letra l) de la ley 18.695, ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se sugiere proceder a la aprobación de la ordenanza municipal que regule el otorgamiento de permisos y concesiones sobre extracción de áridos de la comuna y publicarla, actividad que tiene efectos medioambientales (Decreto N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente que Aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental) y que esta ordenanza se encuentre en coherencia con los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Comunal dado que no existe un tratamiento sistemático de la materia. Considerando que la extracción de áridos es una actividad que carece de regulación única, resulta fundamental que se establezca el marco jurídico de su regulación (aplica dictamen 38.595 de 2005) .
2. En armonía con lo anterior, se observan debilidades relacionadas con la falta de capacidad técnica del municipio para abordar los procesos relacionados con el otorgamiento, cobro y fiscalización de los derechos de extracción de áridos. No existe catastro actualizado de pasivos ambientales.
3. Falta de acciones de fiscalización a la actividad de extracción de áridos en la comuna, en especial de los volúmenes de extracción de áridos que permitan controlar el cumplimiento del artículo 3°, letra i.5.1, del decreto N° 40 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente y su eventual ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental, SEIA. Si bien se ha documentado por parte del Departamento de Inspección Municipal acerca de algunas acciones de coordinación y fiscalización, así como la actitud para enfrentar el desafío de mejora, en la práctica no se han realizado acciones concretas de fiscalización exhaustiva que permitan constatar que la extracción de áridos cuenten con la respectiva autorización municipal vía acto administrativo, determinar que los volúmenes extraídos sean consistente con los derechos municipales cobrados, cuáles son los mecanismos de fiscalización para cubicar los áridos extraídos, medios o instrumentos idóneos de medición a fin de controlar, cuantificar y constatar el material extraído. Sin embargo, basado en el principio de Inexcusabilidad contemplado en el artículo 14 de la ley N° 19.880, Sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, el municipio debe ejercer las atribuciones fiscalizadoras respecto de las operaciones de áridos que corresponden, no pudiendo excusarse en la falta de orgánica, de personal capacitado y medios instrumentales, de conformidad a lo señalado en el dictamen N° 74.756, de 2012. Se propone la coordinación con los servicios relacionados en la materia -Superintendencia del Medio Ambiente-, tendientes a controlar los volúmenes de extracción autorizados, en virtud de su función de protección del medio ambiente y colaboración en la fiscalización y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, al tenor de los citados artículos 4°, letra b), y 5°, inciso tercero, de la ley N° 18.695.



4. Al no existir Manuales de Procedimiento formales que describan los lineamientos e instrucciones tendientes a asegurar la vigilancia en terreno de las extracciones de áridos autorizadas y aquellas que se realizan sin permiso, se vulneran los numerales 44 y 46 de la Resolución Exenta N° 1.485, de 1996, que señalan que una institución debe tener pruebas escritas de su estructura de control interno, incluyendo sus objetivos y procedimientos de control, y de todos los aspectos pertinentes de las transacciones y hechos significativos, indicando que la documentación debe estar disponible y ser fácilmente accesible para su verificación al personal apropiado y a los auditores, la cual debe ser exacta y facilitar el seguimiento de la transacción o hecho antes, durante y después de su realización.
5. Se sugiere dictar aquellos actos administrativos que permitan definir con claridad las funciones de cada uno de los intervinientes en el proceso de fiscalización y cobro de los derechos por extracción de áridos así como también, debe existir una articulación y agenda de trabajo con el fin de perseguir el ingreso de dichos derechos a las arcas municipales.
6. La evaluación realizada permite determinar que actualmente las estructuras de control interno en materia de cobro de derechos por extracción de áridos no proporcionan una garantía razonable de que se lograrán los objetivos trazados en materia de recaudación de ingresos propios por concepto de extracción de áridos, estableciéndose un probable perjuicio en la recaudación de ingresos propios municipales por concepto de derechos de extracción de áridos con un nivel de ejecución de un 12.1% con respecto al presupuesto vigente de \$M80.000.- evidenciando una sobrestimación de tal ingreso.


Jorge Alejandro Muñoz Ortiz
Auditor
Ilustre Municipalidad de Lanco




Luis Nelson Abarca Sepúlveda
Director de Control
Ilustre Municipalidad de Lanco

