



CONTRALORÍA REGIONAL DEL
LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Municipalidad de Graneros

Número de Informe: 6/2014
9 de mayo de 2014





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

OAF N° 6.045/13
REFS. N°s. 67.244/13
62.046/14
U.C.E. N° 0502/14


REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

RANCAGUA, 13. MAY 14 *001850


Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe en Investigación Especial N° 6, de 2014, debidamente aprobado, sobre auditoría efectuada en la Municipalidad de Graneros.

Al respecto, corresponde que esa autoridad adopte las medidas pertinentes, e implemente las acciones que en cada caso se señalan, tendientes a subsanar las situaciones observadas. Aspectos que se verificarán en una próxima visita que practique este Organismo de Control, en ese municipio.

Saluda atentamente a Ud.,


HÉCTOR JOSÉ PARRAROJAS
CONTRALOR REGIONAL
del Libertador General Bernardo O'Higgins
Contraloría General de La República

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE GRANEROS
PRESENTE


NOMBRE :
FIRMA :
FECHA : 14/05/14



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

U.C.E. N° 0503/14

REMITE INFORME EN INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

RANCAGUA, 13 Mayo 2014 1856

Adjunto, sírvase encontrar copia del Informe en Investigación Especial N° 6, de 2014, de esta Contraloría Regional, con el fin de que, en la primera sesión que celebre el concejo municipal, desde la fecha de su recepción, se sirva ponerlo en conocimiento de ese órgano colegiado entregándole copia del mismo.

Al respecto, Ud. deberá acreditar ante esta Entidad de Control, en su calidad de Secretario del concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite dentro del plazo de diez días de efectuada la sesión.

Saluda atentamente a Ud.,

HÉCTOR JOSÉ PARRA ROJAS
CONTRALOR REGIONAL
del Libertador General Bernardo O'Higgins
Contraloría General de La República

NOMBRE : *Don. Memo Cruz*
FIRMA : *201*
FECHA : *16-5-14*

AL SEÑOR
SECRETARIO DEL CONCEJO MUNICIPAL
MUNICIPALIDAD DE GRANEROS
PRESENTE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

U.C.E. N° 0504/14

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

RANCAGUA, 13. MAY 14 *001857

Adjunto, sírvase encontrar copia del Informe en Investigación Especial N° 6, de 2014, de esta Contraloría Regional, para su conocimiento y fines pertinentes.

Saluda atentamente a Ud.,



HÉCTOR JOSÉ PARRA ROJAS
CONTRALOR REGIONAL
del Libertador General Bernardo O'Higgins
Contraloría General de La República

AL SEÑOR
DIRECTOR DE CONTROL
MUNICIPALIDAD DE GRANEROS
PRESENTE

NOMBRE : *Luis Momo Cruz*
FIRMA : *16-5-14*
FECHA : *16-5-14*



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

U.C.E. N° 0505/14

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA.

RANCAGUA, 13. MAY 14 *001858

Adjunto, sírvase encontrar copia del Informe en Investigación Especial N° 6, de 2014, de esta Contraloría Regional, para su conocimiento y fines pertinentes.

Saluda atentamente a Ud.,

HÉCTOR JOSÉ PARRA ROJAS
CONTRALOR REGIONAL
del Libertador General Bernardo O'Higgins
Contraloría General de La República

A LA SEÑORA
XIMENA JELDRES ASTUDILLO Y OTROS
CONCEJALES DE LA MUNICIPALIDAD DE GRANEROS
PRESENTE

NOMBRE : *Im. Ximena Casta*

FIRMA : *Ximena*

FECHA : *16-5-14*



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

OAF N° 6.045/13
REF N° 67.244/13
62.046/14

INFORME EN INVESTIGACIÓN ESPECIAL
N° 6 DE 2014, SOBRE IRREGULARIDADES
EN PROGRAMA DE CAPACITACIÓN
DESARROLLADO POR LA MUNICIPALIDAD
DE GRANEROS.

RANCAGUA, 9 de mayo de 2014

Se han dirigido a esta Contraloría Regional los concejales de la Municipalidad de Graneros, doña Ximena Jeldres Astudillo, doña Raquel Campos Puentes y don Antonio Pereira Aguilera, efectuando diversas denuncias en contra del alcalde de esa entidad edilicia, relacionadas con eventuales irregularidades en el desarrollo del programa "Capacitación y Jornada de Trabajo a Funcionarios Municipales", elaborado por la Dirección de Desarrollo Comunitario.

Dicha petición, dio origen a una investigación especial, cuyos resultados constan en el siguiente documento.

ANTECEDENTES

Los recurrentes manifiestan en lo pertinente, irregularidades administrativas en el pago de más de tres millones de pesos en diciembre de 2012, en un almuerzo celebrado con los funcionarios municipales y que fuera convocado por el Sr. Claudio Segovia Cofré, Alcalde de la Municipalidad de Graneros.

El trabajo efectuado tuvo como finalidad investigar en la Municipalidad de Graneros, las eventuales irregularidades ocurridas en el programa denominado "Capacitación y Jornada de Trabajo a Funcionarios Municipales", elaborado por la Dirección de Desarrollo Comunitario y aprobado mediante el decreto alcaldicio N° 929, de 21 de diciembre de 2012.

A SEÑOR
HÉCTOR PARRA ROJAS
CONTRALOR REGIONAL
DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
PRESENTE

21
3



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Cabe precisar que, con carácter reservado el 19 de marzo de 2014, fue puesto en conocimiento de la entidad, el preinforme de observaciones N° 6, de 2014, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, lo que se concretó mediante el oficio N° 124, de 2 de abril de 2014.

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.

ANÁLISIS

La revisión fue desarrollada sobre la base de la información proporcionada por la autoridad a través del oficio N° 505, de 2013 y las validaciones efectuadas en terreno por personal de esta Contraloría Regional, relativas a la orden de compra N° 4562-812-SE12, por concepto de jornada laboral que incluye un almuerzo y una capacitación para 200 funcionarios de planta, contrata y honorarios.

En relación con la materia, cabe recordar que según prescribe el artículo 46, de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en el ámbito de personal, la capacitación y el perfeccionamiento en el desempeño de la función municipal se realizarán mediante un sistema que propenda a estos fines a través de programas.

A su turno, es dable precisar que conforme con lo preceptuado en el artículo 66, inciso primero, de la citada ley N° 18.695, la regulación de los procedimientos administrativos de contratación de servicios efectuados por las municipalidades, como el de la especie, debe ajustarse a las normas de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y su reglamento, aprobado por el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

Al respecto, corresponde anotar que conforme con el artículo 1° de la referida ley N° 19.886, ésta rige respecto de los contratos que celebre la Administración del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones.

La información utilizada fue proporcionada por la Municipalidad de Graneros y puesta a disposición de esta Contraloría Regional durante los meses de octubre y diciembre de 2013.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

Del examen practicado, y considerando los argumentos y antecedentes aportados por la entidad en su respuesta, respecto de las situaciones observadas en este informe, se determinó lo siguiente:

1. Contratación de servicios sin la concurrencia de licitación pública

Se verificó que la entidad edilicia contrató en forma directa el servicio de "Capacitación y Jornada de Trabajo a Funcionarios Municipales con almuerzo incluido" mediante el decreto N° 493, de 27 de diciembre de 2012, por un monto total de \$3.300.00, transgrediendo lo preceptuado en el octavo numeral del artículo 10 del decreto N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda, reglamento de la ley N° 19.886 sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios.

En efecto, el Sr. Claudio Segovia Cofré, Alcalde, mediante el referido decreto N° 493, de 2012, aprobó el procedimiento de Trato Directo, incluyendo en sus considerandos una referencia a la letra f), del señalado artículo 10; esto es, la confianza y seguridad que se deriva de la experiencia de un proveedor.

Al respecto, es pertinente precisar que mediante el dictamen N° 651, de 2011, esta Entidad Fiscalizadora ha precisado que para proceder bajo la figura del trato directo en una determinada contratación, se requiere una decisión fundada, que pondere las situaciones de hecho y las disposiciones jurídicas pertinentes.

Asimismo, tal como lo han precisado los dictámenes N°s. 48.093, de 2010 y 46.564, de 2011, de este origen, cualquiera que sea la causal en que se sustente un eventual trato directo, al momento de invocarla, no basta la sola referencia a las disposiciones legales y reglamentarias que lo fundamenten, sino que, dado el carácter excepcional de esta modalidad, se requiere una demostración efectiva y documentada de los motivos que justifican su procedencia, debiendo acreditarse de manera suficiente la concurrencia simultánea de todos los elementos que configuran las hipótesis contempladas en la normativa cuya aplicación se pretende, cuestión que no acontece en la situación en análisis.

En la respuesta al preinforme se señala que el legislador ha establecido en forma excepcional la contratación directa, y que esa autoridad comunal se encontraba facultada para realizar la contratación en cuestión bajo esa modalidad, en virtud del artículo 10 número 8 del reglamento de la ley N° 19.886, en relación con el artículo 8 letra h) de esa norma legal, que permite proceder de dicha manera en los casos de las contrataciones iguales o menores a 100 UTM; esto es \$4.020.600 a la fecha del contrato).

Se agrega, que al estar facultado por la normativa vigente, cumpliendo los requisitos, podía comprar directamente, por lo cual no existe ninguna irregularidad administrativa en dicho proceder.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Sobre la materia es necesario precisar que el número 8 del artículo 10 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, reglamento de la ley N° 19.886, sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, establece que procede el trato o contratación directa si éstas son iguales o inferiores a 10 unidades tributarias mensuales y no a 100 como se sostiene en la respuesta a esta observación.

Por lo tanto, en atención a que los argumentos expuestos por el municipio no desvirtúan la observación, procede mantener la misma, debiendo investigarse las eventuales responsabilidades administrativas comprometidas de los funcionarios que participaron en el proceso de esta contratación.

2. Ausencia de detalle de actividades de capacitación

Se verificó que el programa denominado "Capacitación y Jornada de Trabajo a funcionarios municipales" elaborado por la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Graneros, aprobado mediante el decreto alcaldicio N° 929, de 2012, no detalló las actividades a realizar, a objeto de que los asistentes desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen los conocimientos, destrezas y habilidades necesarias para el eficiente desempeño de sus cargos y/o funciones, incumpliendo los requisitos de precisión, certeza y seguridad jurídica, a que ha aludido la jurisprudencia de esta Contraloría General, en sus dictámenes N°s. 3.438, de 2011 y 31.177, de 2010, entre otros.

En la respuesta se sostiene que la intencionalidad de dicha reunión era hacer efectivamente una capacitación, sin embargo, se indica, por problemas de tiempo, planificación, inexperiencia del personal, la premura en cuanto al poco tiempo que había asumido esa administración, hicieron que la actividad se concretara imperfectamente, lo que necesariamente habría influido en los resultados de la actividad. Se reconoce que claramente existieron errores de planificación, los cuales se estarían subsanando a través de las medidas correctivas correspondientes como es una nueva ficha de proyectos y la promulgación de un nuevo manual de compras.

Como se puede advertir, la municipalidad en su respuesta al preinforme no aporta ningún antecedente respecto del detalle de las actividades de capacitación que se pretendía desarrollar en esa reunión, como tampoco las razones concretas, con el respaldo pertinente, que no hicieron posible que se materializaran, y por tanto corresponde mantener la observación e investigar las eventuales responsabilidades administrativas en los hechos.

3. Pago de servicios e incumplimiento de programa de capacitación

Mediante el decreto de pago N° 13000693, de 3 de mayo de 2013, cheque N° 87085, respaldado con la factura N° 1733, de fecha 30 de diciembre de 2013, el municipio solventó los servicios de "Atención de almuerzo, coffee y arriendo de local para jornada de capacitación y trabajo a funcionarios municipales" al proveedor Jorge Riquelme Moreno.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Al respecto, corresponde indicar que la Ficha del Proyecto Municipal 2012 denominado "Capacitación y Jornada de Trabajo a Funcionarios Municipales", para 200 funcionarios municipales, consideró dos etapas: la primera un almuerzo en la jornada laboral para que se conocieran los nuevos funcionarios, y la segunda, a una capacitación. No obstante lo indicado, se llevó a cabo únicamente la primera de ellas; sin embargo, se procedió al pago del 100% de la actividad.

En efecto, en las diligencias efectuadas se constató que la actividad consistió en un almuerzo entre funcionarios municipales, sin la presencia de autoridades superiores de gobierno, en el que hubo espacio para que algunos de ellos hicieran uso de la palabra, pero sin la capacitación programada.

En la respuesta se indica que los servicios contratados con el proveedor fueron el arriendo del local y el almuerzo, los que se concretaron efectivamente, correspondiendo a la municipalidad haber realizado la capacitación y no al prestador de los aludidos servicios de arriendo y almuerzo, luego, a juicio de la entidad existe una confusión entre el proyecto mismo y la prestación solicitada. Se agrega, que los servicios se prestaron en un 100%, según lo señalado por la Directora de DIDECO, quien acusa recibo de conformidad.

Al respecto, cabe señalar que la actividad en cuestión denominada "Capacitación y Jornada de Trabajo a Funcionarios Municipales", realizada durante la jornada de trabajo, el 27 de diciembre de 2013 y financiada con recursos municipales, no se materializó en lo referente al fin primero y principal; esto es, capacitación, como lo reconoce la municipalidad en su respuesta, y por tanto procede mantener lo observado y establecerse las eventuales responsabilidades comprometidas en los hechos.

4. Sobre consumo de bebidas alcohólicas en la actividad

En la presentación los concejales hacen presente que en el evento hubo consumo de bebidas alcohólicas; sin embargo, no se informa de hechos concretos que hayan ocurrido en el evento en análisis, como tampoco se tomó conocimiento durante las indagaciones realizadas, de conductas que pudieran afectar el cumplimiento de las obligaciones funcionarias de los participantes a la jornada (aplica criterio contenido en el dictamen N° 26.502, de 2004, de esta Contraloría General).

5. Otras materias denunciadas

En lo referente a la inexistencia de una reunión previa con la Asociación de Empleados Municipales (ASEMUCH), para consensuar los contenidos de la capacitación; la no invitación escrita a los concejales; la omisión de informar y solicitar permiso a la Gobernación Provincial de Cachapoal, Contraloría General de la República y Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cabe señalar que no se han configurado infracciones normativas a investigar por este Organismo de Control, toda vez que, en virtud de lo ordenado en los artículos 21°B de la ley N° 10.336 y 52, inciso segundo, del decreto ley N° 1.263, de 1975, con motivo del control de legalidad o de las auditorías que efectúe este Organismo Contralor, no puede evaluar



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas de los entes públicos, y que asimismo no le compete la verificación del cumplimiento de los fines por parte de estos últimos, función que corresponde a la propia Administración activa (aplica dictamen N° 71.795, de 2012, de este origen).

CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, es posible concluir que la Municipalidad de Graneros incumplió la ley N° 19.886, de Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, y su reglamento, decreto N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda, en la contratación en forma directa del servicio de "Capacitación y Jornada de Trabajo a Funcionarios Municipales con almuerzo incluido", como asimismo, el programa elaborado al efecto por la Dirección de Desarrollo Comunitario, no detalló las actividades a realizar, incumpliendo los requisitos de precisión, certeza y seguridad jurídica, y por último, en la referida actividad realizada dentro de la jornada laboral y financiada con recursos municipales, no se realizó capacitación alguna. En atención a lo anterior, y considerando los antecedentes de que da cuenta el presente Informe, esta Contraloría General procederá, a incoar un sumario administrativo en los términos de su resolución N° 510, de 2013, en relación con los artículos 131 y siguientes de la ley N° 10.336.

Transcríbase al Alcalde, al Concejo Municipal, al Director de Control de la Municipalidad de Graneros y los recurrentes.

Saluda atentamente a Ud.,

PIETRO BERNASCONI ROMERO
Jefe de Control Externo
Contraloría Regional
del Libertador Gral. Bernardo O'Higgins

21



www.contraloria.cl