

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Informe Final
Municipalidad de
Quilicura



Fecha : 25 de noviembre de 2009
Nº Informe : 260/2009

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA AUDITORÍA 2

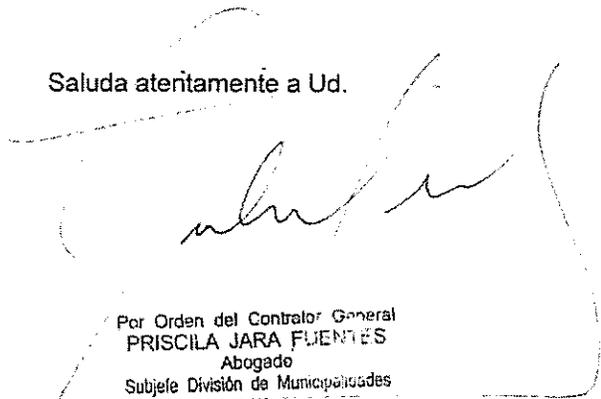
DMSAI 995/09

REMITE INFORME FINAL QUE INDICA

SANTIAGO, 25.NOV.09*066004

Adjunto, sírvase encontrar copia de Informe Final N° 260 de 2009, debidamente aprobado, sobre auditoría al macroproceso de abastecimiento efectuada en el Departamento de Educación de esa Municipalidad.

Saluda atentamente a Ud.



Por Orden del Contralor General
PRISCILA JARA FUENTES
Abogado
Subjefe División de Municipalidades

AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE
QUILICURA

RE
ANTECED

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

DMSAI 995/09

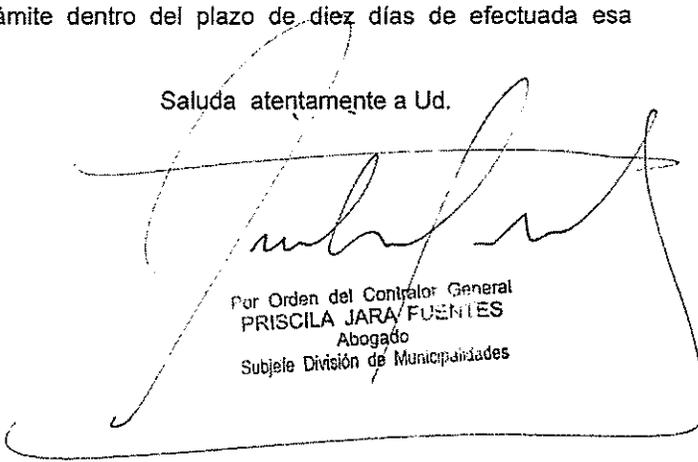
REMITE INFORME FINAL QUE INDICA

SANTIAGO, 25.NOV 09 *066005

Adjunto, sírvase encontrar copia del Informe Final N° 260 de 2009, de esta Contraloría General, 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 Contraloría General, en su calidad de Secretario del concejo y ministro de fe, el cumplimiento de este trámite dentro del plazo de diez días de efectuada esa sesión.

Saluda atentamente a Ud.



Por Orden del Contralor General
PRISCILA JARA FUENTES
Abogado
Subjefe División de Municipalidades

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL DE
QUILICURA

RTE
ANTECED



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

PMET. N°: 16074/2009
DMSAI. N°: 995/2009

INFORME FINAL N° 260
SOBRE AUDITORÍA AL MACROPROCESO
DE ABASTECIMIENTO EFECTUADA EN EL
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE
LA MUNICIPALIDAD DE QUILICURA.

SANTIAGO, 25 NOV. 2009

En cumplimiento del plan de fiscalización de esta Contraloría General para el año 2009, se efectuó una auditoría de transacciones en el departamento de educación de la Municipalidad de Quilicura.

Objetivo

La auditoría tuvo por finalidad comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas, de acuerdo con la normativa contable emitida por esta Contraloría General, y la autenticidad de la documentación de respaldo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la ley N° 10.336, así como verificar el cumplimiento de los procesos de adquisición de bienes y servicios, en concordancia con la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

Metodología

Las labores desarrolladas se llevaron a cabo sobre la base de normas y procedimientos de control aceptados por la Contraloría General de la República, incorporando el análisis de información relevante relacionada con la materia examinada, una evaluación del entorno de control interno general y de los riesgos de la entidad, la aplicación de pruebas de validación y la utilización de otros medios técnicos estimados necesarios en las circunstancias.

Universo

De acuerdo con los antecedentes recopilados, durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2009, el monto total de gastos imputados a los subtítulos 22 y 29, sobre gastos en bienes y servicios de consumo y adquisición de activos no financieros, respectivamente, ascendió a \$ 309.264.506.-.

Contralor General
de la Republica

A LA SEÑORA
PRISCILA JARA FUENTES
SUBJEFE DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
PRESENTE
JGP



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 2 -

Muestra

El examen se efectuó mediante un muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95% y una tasa de error de 3%, parámetros estadísticos aprobados por esta Entidad Fiscalizadora, lo que determinó una muestra de \$ 101.769.525.-, equivalente al 31,91% del total del universo antes identificado.

La información utilizada fue proporcionada por el departamento de tesorería y puesta a disposición de esta Contraloría con fecha 1 de julio de 2009.

Cabe precisar que, con carácter reservado, mediante preinforme remitido por oficio N° 55.712 de 9 de octubre de 2009, fueron puestas en conocimiento del Alcalde, las observaciones comprobadas al término de la visita, con la finalidad de que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, lo que a la fecha de emisión del presente informe no ocurrió, por lo que corresponde mantener todas las observaciones originalmente planteadas.

En resumen, la auditoría practicada estableció lo siguiente:

I. SOBRE EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO

El estudio de la estructura de control interno y de sus factores de riesgo, se efectuó a nivel global de la entidad, lo que permitió obtener una visión completa del entorno en que se ejecutan las operaciones y una mejor base para emitir un pronunciamiento sobre la materia, de la cual se desprende lo siguiente:

1. La organización de la entidad edilicia se encuentra sancionada mediante decreto exento N° 529 de 27 de octubre de 1988, que aprueba el reglamento de estructura, funciones y coordinación de ese municipio. El citado reglamento establece las tareas específicas asignadas a las distintas unidades involucradas en la gestión municipal, entre ellas el departamento de educación.
2. Se determinó que el departamento de educación carece de manuales operativos que establezcan las principales rutinas administrativas a seguir en el proceso de adquisiciones y de control de existencias.
3. Respecto del componente sistema de información, cabe señalar que, esa entidad comunal a través del decreto N° 728 de 2007, adjudicó una propuesta pública para la adquisición, implementación y mantención del sistema computacional integrado, para la dirección de administración y finanzas de la Municipalidad de Quilicura, a la empresa CAS Chile S.A., el cual es, también, utilizado por el departamento de educación.

En torno a esta materia, cabe hacer presente que, ese departamento municipal no ha implementado en el aludido sistema, el módulo de activo fijo y control de artículos de bodega.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 3 -

Por otra parte, se constató que la asignación de la clave de acceso al portal ChileCompra -actual MercadoPublico.cl- a la señora Rita Gutiérrez González, quien se desempeña como encargada de adquisiciones, no se efectuó mediante la dictación de un acto administrativo.

Se verificó, además, que no se ha asignado a los otros funcionarios de la unidad de adquisiciones, contraseñas personales para acceder al citado sistema, razón por la cual utilizan la misma clave aludida, lo que constituye un riesgo y dificulta delimitar eventuales responsabilidades.

4. Por otra parte, la dirección de control no cuenta con una matriz de riesgos que le permita planificar las auditorías, de manera de identificar y, posteriormente, mitigar los potenciales riesgos, por medio de controles preventivos y detectivos.

Además, se determinó que, durante el período sujeto a fiscalización, esa dirección no ha efectuado programas de control deliberado sobre los sistemas administrativos del macroproceso examinado, en el departamento de educación.

En este contexto, la jurisprudencia administrativa contenida en el dictamen N° 25.737 de 1995, ha precisado que las principales tareas de las Contralorías Internas son la revisión y evaluación sistemática y permanente del sistema de control interno de la entidad, y la revisión periódica y selectiva de las operaciones económico-financieras del municipio, a fin de determinar el cabal cumplimiento de las normas legales y reglamentarias y, la aplicación sistemática de controles específicos.

II. SOBRE ANÁLISIS FINANCIERO

Al 31 de mayo de 2009, el departamento de educación presentó una situación deficitaria por \$ 663.818.416.-, originada en no contar con disponibilidades financieras suficientes, situación que se presenta a continuación:

Detalle de Conceptos	Monto (\$)
Total Obligaciones No Devengadas	37.382.413
Total Obligaciones Devengadas y No Pagadas	3.982.255
Total Deuda Exigible	41.364.668
Déficit en Cuenta Corriente	622.453.748
Saldo negativo de Caja	663.818.416

El detalle de las obligaciones no devengadas y devengadas y no pagadas, consta en anexo 1.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 4 -

III. SOBRE EXAMEN DE CUENTAS

1. Incumplimiento de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

1.1. Contratos con vigencia indefinida.

Se comprobó que ese departamento ha suscrito contratos bajo la modalidad del sistema de compras públicas, con vigencia indefinida, lo que contraviene lo establecido en el marco legal que regula la materia. A saber, los siguientes:

Decreto N°	Fecha Contrato	Empresa	Detalle
324 de 2007	26 de febrero de 2007	Ivette García Pérez	Servicio de sala cuna
324 de 2007	26 de febrero de 2007	Doris Armijo Garrido	Servicio de sala cuna

En ese contexto, la jurisprudencia de esta Contraloría General, en sus dictámenes N°s 25.223 de 2003, 48.524 de 2006, y 12.209 de 2007, entre otros, ha manifestado que la práctica de acordar continuas prórrogas de contratos, cuya vigencia se extiende, en consecuencia, indefinidamente, no parece conciliable con el artículo 9 del DFL. N° 1/19.653 de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ni con el sistema de licitación pública establecido en la ley N° 19.886, cuya finalidad es asegurar la libre concurrencia de una pluralidad de proponentes, con el objeto de seleccionar la oferta más conveniente al interés del servicio licitante (aplica dictamen N° 19.712 de 2007).

1.2. Compras directas

Analizados los registros de ese departamento municipal pudo advertirse que, en algunos casos, se efectuaron adquisiciones mediante la modalidad de contratación directa, fundadas en el artículo 8°, letra h), de la ley N° 19.886, en relación con el artículo 51 de su reglamento, omitiendo efectuar el proceso de cotización previo.

Al respecto, es necesario señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del referido artículo 8°, "Siempre que se contrate por trato o contratación directa se requerirá un mínimo de tres cotizaciones previas, salvo que concurren las causales de las letras c), d), f) y g) de este artículo", excepción que no se da en la especie, puesto que las adquisiciones menores están establecidas en la letra h) de la aludida ley, que señala "cuando el monto de la adquisición sea inferior al límite que fije el reglamento".



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 5 -

El detalle de los casos observados se indica a continuación:

N° de Egreso	Fecha de Egreso	Cuenta	Monto \$	Proveedor	Decreto
357	29-05-2009	2201001	59.262	M. ILLESCA Y CIA LTDA.	384
342	26-05-2009	2204007	61.500	MANUEL J. MOYA DIAZ	348
211	08-04-2009	2204010	63.980	SERGIO MERINO S.	239
183	01-04-2009	2204012	111.000	VALDERRAMA C.	207
337	26-05-2009	2206006	95.200	DIVESGO S.A.	342
346	26-05-2009	2207002	107.100	GRAFICA RAMOS LTDA.	358
368	29-05-2009	2208007	55.000	JUAN PAREDES BUSTOS	388
299	08-05-2009	2211002	108.000	PONTIFICIA CATÓLICA	310
		Total	661.042		

1.3. Compras no publicadas en el sistema de información de la ley N° 19.886

Se determinó la existencia de compras que no fueron publicadas en el portal ChileCompra -actual MercadoPúblico-, basándose en que su monto no superaría las tres unidades tributarias mensuales, valor límite sobre el cual se exige su publicación, según lo establecido en la ley N° 19.886, no obstante, considerando que su naturaleza, fecha y proveedor son similares, éstas en su conjunto superarían el importe estipulado como tope para su omisión en dicho portal. A continuación se indica detalle de lo observado:

Proveedor	Factura	Fecha Factura	Egreso	Fecha	Monto \$
Carmen Gloria Obreque Garib	87	9-jun-09	534	14-jul-09	106.200.-
Carmen Gloria Obreque Garib	87	9-jun-09	534	14-jul-09	95.200.-
Carmen Gloria Obreque Garib	87	9-jun-09	534	14-jul-09	46.867.-
Ester De Las Mercedes Espinoza Aranda	101294	1-jun-09	477	25-jun-09	92.600.-
Ester De Las Mercedes Espinoza Aranda	101293	1-jun-09	484	25-jun-09	92.600.-

1.4. Plan de compras

Sobre el particular, se comprobó que el municipio no cumplió con lo dispuesto en el artículo 12 de la ley N° 19.886, en cuanto a elaborar el plan anual de compras para el año 2009, conforme los contenidos mínimos definidos en el reglamento de ella, por cuanto no contempla el detalle de los bienes y servicios que se adquirirán durante el año, con indicación de la naturaleza del procedimiento de contratación.

En relación a la materia, cabe hacer presente que, el nominado departamento prepara, de acuerdo a sus necesidades, el plan de compras para el año, el que pasa a integrar la planificación de compras de la entidad edilicia.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 6 -

En este contexto, cabe recordar lo dispuesto en el artículo 98 del decreto N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda – reglamento de la ley N° 19.886-, que prevé que cada entidad deberá elaborar y evaluar un plan anual de compras que contendrá una lista de los bienes y/o servicios que se contratarán durante cada mes del año, con indicación de su especificación, número y valor estimado, la naturaleza del proceso por el cual se adquirirán o contratarán y la fecha aproximada en la que se publicará el llamado a participar.

2. Rendición pendiente

Como cuestión previa, cabe señalar que, para el año 2009, el otorgamiento de fondos globales a rendir debe ajustarse al decreto N° 1.761 de 2008, del Ministerio de Hacienda, que autoriza fondos globales para operaciones menores y viáticos, el cual dispone, en su número 4, que por todo gasto se requerirá comprobante o boleta de compraventa que lo justifique, sin que sea indispensable la presentación de facturas.

En las verificaciones efectuadas se comprobó que, a la fecha de la visita, existían rendiciones de fondos pendientes, por dineros entregados a la funcionaria del departamento de contabilidad, doña Andrea Osorio Ortega, a través del egreso N° 12, de 29 de enero de 2009, por la cifra de \$ 564.210.-, para gastos menores.

IV. SOBRE OTRAS OBSERVACIONES DERIVADAS DEL EXAMEN

La revisión sobre la materia permitió establecer lo siguiente:

1. Sobre inventario de los bienes

En lo referente al control administrativo de los bienes de ese departamento susceptibles de inventariarse, se constató que no se lleva un registro actualizado de ellos.

Además, se verificó que ese departamento no realizó inventarios de bienes, durante el período fiscalizado.

Sobre el particular, debe manifestarse que conforme lo ha expresado la jurisprudencia administrativa mediante dictamen N° 32.181 de 1978, corresponde a los mismos servicios y oficinas la responsabilidad de llevar los inventarios administrativos o físicos de sus bienes muebles, con indicación de las alteraciones que éstos experimenten.

En este contexto, cabe señalar las siguientes observaciones que presenta el departamento de educación sobre la materia:

- a) No existe un registro administrativo de los bienes adquiridos con antelación a mayo de 2009, con indicación de alteraciones derivadas de altas, traslados, bajas con o sin enajenación, así como variaciones por reparaciones o transformaciones que presenten los mismos.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 7 -

- b) Los activos inmovilizados no tienen adosada placa con número de inventario correlativo que los identifique.
- c) No existen hojas o planchetas de inventario respecto de todos los activos de ese departamento.
- d) No se cuenta con información sobre la vida útil de los bienes adquiridos con antelación a mayo de 2009.

2. Sobre bodega y custodia

En primer lugar, es importante precisar que la dirección de educación, cuenta con tres lugares para la recepción y entrega de materiales para su distribución.

Actualmente, ese departamento no lleva un registro actualizado de las compras ingresadas a las bodegas, debido a que dicha unidad no ha implementado el módulo de control en el sistema de contabilidad CAS para su registro.

Tampoco se lleva un control administrativo del formulario de salida -guía de entrega- que utiliza bodega, debido a que no se encuentra foliado, lo que no permite el control ni garantiza la seguridad de los bienes que salen de bodega.

Las validaciones practicadas en la bodega principal del departamento de educación permitieron advertir debilidades en el resguardo de los activos, las que se mencionan a continuación:

- a) No se cuenta con los medios ni con los procedimientos que permitan controlar integralmente el ingreso y salida de los bienes.
- b) No se cuenta con tarjetas de existencia, por lo cual no fue posible efectuar un cotejo de saldos físicos.
- c) No existe un procedimiento establecido de entrega de materiales.
- d) No existen inventarios periódicos de los insumos, por lo que no se cuenta con un registro actualizado de los mismos.

3. Extravío de talonario de cheques

En el ámbito de la verificación del correcto uso y resguardo de documentos valorados -cheques-, se examinó la correlatividad de los talonarios, comprobándose la falta del talonario de la cuenta N° 10530142, del Banco Crédito e Inversiones, lo que fue ratificado por el tesorero municipal (S), por oficio N° 239 de 2009.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 8 -

4. Concentración de funciones

Se establecieron deficiencias que afectan la integridad del control interno que sustenta las operaciones financieras, al encontrarse concentradas en una misma persona diversas funciones, como sucede con el encargado de bodega, don Luis Alarcón Cerda que, además, realiza funciones como administrativo en la unidad de adquisiciones.

Idéntica situación se presenta respecto de don Pablo Durán Pardo, quien realiza las funciones de emisor de cheques y prepara las conciliaciones bancarias.

Lo expuesto, contraviene el principio de oposición de funciones, que inhibe la posibilidad de errores, omisiones o situaciones anormales que puedan afectar el patrimonio institucional.

5. Conciliación bancaria

Se comprobó que ese departamento de educación, no efectúa las conciliaciones bancarias de la cuenta N° 18006558, del Banco Crédito e Inversiones, por cuanto solicitadas que fueron para su revisión, el departamento solo presentó listado de cheques girados y no cobrados y saldo de cartola bancaria.

Sobre el particular, este Organismo Contralor mediante oficio N° 11.629, de 1982, impartió instrucciones al sector municipal sobre manejo de cuentas corrientes bancarias, precisando en la letra e) del punto 3, sobre normas de control, que las conciliaciones de los saldos contables con los saldos certificados por las instituciones bancarias, deben ser practicadas por funcionarios que no participen directamente en el manejo y/o custodia de fondos, a lo menos una vez al mes.

En relación con la materia, para efectos del presente examen, se consideró el mes de mayo de 2009, movimientos que fueron cotejados con el libro mayor de la cuenta corriente, los talonarios de los cheques girados, listado de cheques girados y no cobrados y, las correspondientes cartolas bancarias, cuyo resultado arrojó una diferencia de \$ 446.501.687.-, lo que se desglosa en anexo 2.

6. Registro de bienes como gasto

Sobre el particular, cabe señalar que es responsabilidad de las instituciones establecer una política que permita regular la aplicación del principio de materialidad e importancia entre los bienes muebles susceptibles de activación y aquellos que por su naturaleza y monto se convenga registrar como gastos patrimoniales.

Al respecto, la directora del departamento de educación, informó mediante certificado S/N°, de 2009, que en el rubro de activo fijo no existe una política de activación de bienes.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 9 -

7. Remisión de informes contables

Por circular N° 60.921, de 2008, este Organismo Contralor impartió instrucciones al sector municipal sobre el ejercicio contable año 2009, estableciendo los informes contables y presupuestarios que deben remitir los municipios y el plazo de presentación de éstos.

De acuerdo con los antecedentes de que dispone este Ente Fiscalizador, se comprobó que ese departamento de educación no dio cumplimiento a las instrucciones impartidas por esta Contraloría General, al no remitir los aludidos informes, correspondientes a las operaciones realizadas y contabilizadas en los meses de enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2009. Cabe señalar que, de los documentos tenidos a la vista, se constató que el último informe remitido por ese departamento municipal, correspondió al del mes de diciembre de 2008.

Consultado el director de administración y finanzas, éste informó a través de certificado S/N°, de 2009, que por oficio N° 276, de 27 de mayo de 2009, solicitó al señor Contralor General prórroga para el envío de los informes contables y presupuestarios.

8. Contrato suscrito con anterioridad a la ley N° 19.886.

Se determinó que el departamento de educación mantiene vigente un contrato de prestación de servicios, suscrito con anterioridad a la entrada en vigor de la ley N° 19.886, el cual ha sido renovado de manera automática.

En efecto, de los antecedentes que obran en poder de este Ente Fiscalizador se comprobó que, por decreto N° 496, de 1999, la Municipalidad de Quilicura aprobó contrato suscrito al 27 de abril de 1999, con el señor Roberto Seguel Segura en representación de American Wash Technique, para la prestación del servicio de limpieza de servicios higiénicos de los establecimientos educacionales dependientes del departamento de educación municipal.

Sobre el particular, cabe señalar que, la citada situación resulta improcedente por cuanto no se condice con el principio de transparencia que deben revestir los procesos de contratación que realizan los organismos de la administración del Estado.

En efecto, si bien el artículo tercero transitorio de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, señala que los contratos administrativos que se regulan en dicha ley y cuyas bases hayan sido aprobadas antes de la entrada en vigencia de la misma -lo que aconteció el 30 de agosto de 2003-, se regularán por la normativa legal vigente a la fecha de aprobación de las correspondientes bases; lo que determina que el contrato en examen queda excluido de la regulación establecida en dicho cuerpo legal, debe tenerse presente que el inciso primero del artículo 9° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado -precepto introducido como artículo 8° bis por la ley N° 19.653, sobre Probidad Administrativa, publicada el 14 de diciembre de 1999-, previene que "Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley", agregando su inciso segundo que "El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato".



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 10 -

Conforme lo anterior, la jurisprudencia administrativa ha concluido que las cláusulas contractuales de renovación automática pugnan con el principio de transparencia, en cuanto por su intermedio la autoridad administrativa omite o evita la exposición de acuerdos reales o tácitos con su contraparte particular, en orden a mantener un status quo fijado con anterioridad, de modo tal que la Administración se encuentra impedida de prolongar sus contrataciones mediante continuas prórrogas, en tanto ello vulnera el principio de Probidad Administrativa, por la vía del principio de transparencia (aplica dictamen N° 46.746 de 2009).

V. CONCLUSIONES

1. Considerando que la autoridad municipal no dio respuesta al preinforme de observaciones respectivo, corresponde confirmar todas las observaciones formuladas en su oportunidad.

2. En relación con las situaciones enunciadas en el punto I, sobre control interno, referidas a la ausencia de manuales de procedimientos, falta de implementación del sistema para el activo fijo y control de artículos de bodega, omisión en la dictación de acto administrativo para la asignación de claves de acceso al portal Chile Compra –actual MercadoPublico.cl-, como también, de programas de control ejecutados sobre la materia, esa autoridad comunal deberá adoptar las acciones correctivas que correspondan, para solucionar las debilidades planteadas.

3. Respecto a la situación deficitaria presentada a mayo de 2009, indicada en el punto II, sobre análisis financiero, corresponde se dispongan las acciones conducentes a ajustar sus operaciones, con el fin de disminuir el aludido déficit financiero.

4. La municipalidad deberá implementar las medidas tendientes a dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley N° 19.886, para solucionar las observaciones que se consignan en los numerales 1.1, contratos con vigencia indefinida; 1.2, compras directas; 1.3, compras no publicadas en el sistema de información de la nominada ley N° 19.886 y; 1.4, plan de compras, del punto III, sobre examen de cuentas.

5. En relación con lo observado en el numeral 2, del citado punto III, sobre rendición pendiente de la funcionaria del departamento de contabilidad doña Andrea Osorio Ortega, corresponde que esa entidad requiera la rendición respectiva o la restitución de los recursos.

6. Los hechos objetados en el punto IV, sobre otras observaciones derivadas del examen, deben dar origen a las acciones tendientes a regularizar las situaciones representadas en los numerales 1, sobre inventario de los bienes; 2, sobre bodega y custodia; 4, concentración de funciones; 6, registro de bienes como gasto; 7, remisión de informes contables y; 8, contrato suscrito con anterioridad a la ley N° 19.886.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 11 -

7. Además, se deberá ordenar la instrucción de un sumario administrativo, con el fin de determinar las responsabilidades derivadas del extravío de talonario de cheques, según da cuenta el numeral 3 y; de la omisión en la conciliación bancaria de la cuenta N° 18006558, del Banco Crédito e Inversiones, indicada en el numeral 5, del nominado punto IV, debiendo remitir copia del decreto que así lo disponga dentro del término de 10 días.

8. El cumplimiento de las medidas dispuestas para regularizar los aspectos mencionados en el presente informe, será verificado en futuras fiscalizaciones que se efectúen en esa entidad edilicia.

de Quilicura.

Transcribese al Alcalde y al concejo municipal

SALUDA ATENTAMENTE A UD.,

LUISA VARGAS MORALES
JEFA AREA AUDITORIA
SUBDIVISION AUDITORIA E INSPECCION
DIVISION DE MUNICIPALIDADES



www.contraloria.cl





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

PMET. N°: 16.074/2009
REF. N°: 108.264/2009
DMSAI. N°: 1.127/2009

ATIENDE OFICIO N° 726, DE 2009, DE LA
MUNICIPALIDAD DE QUILICURA SOBRE
OBSERVACIONES FORMULADAS EN
INFORME FINAL N° 260 DE 2009.

SANTIAGO, 17.FEB 10 *009296

Mediante el oficio de la referencia se ha dirigido a esta Contraloría General la alcaldesa (S) de la Municipalidad de Quilicura, acompañando antecedentes sobre las observaciones contenidas en el Informe Final N° 260 de 2009, de este Organismo de Control, sobre auditoría al macroproceso de abastecimiento en el departamento de educación, el que fuera remitido a esa autoridad comunal por oficio N° 66004, de 25 de noviembre de 2009, sin respuesta del municipio.

Efectuado un análisis de los antecedentes aportados en esta oportunidad, corresponde señalar lo siguiente:

I.- SOBRE EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO

1.- En relación con la observación referida a la falta de manuales operativos que establezcan las principales rutinas administrativas a seguir en el proceso de adquisiciones y de control de existencias, esa autoridad edilicia informa que, el departamento de educación mediante resolución administrativa N° 662 de 2009 -que acompaña-, solicitó a la asesora jurídica doña Karimma Awad Cerda, la elaboración del citado instrumento municipal.

Al tenor del nuevo antecedente proporcionado, que da cuenta de la medida adoptada, se levanta la observación, cuyo cumplimiento será verificado en futuros programas de fiscalización.

2.- En lo que concierne al sistema de información, sobre la falta de implementación del módulo de activo fijo y control de artículos de bodega, en el sistema contratado a la empresa CAS Chile S.A., la alcaldesa (s) informó que, dicho módulo fue instalado, por lo que es factible salvar la objeción formulada.

A LA SEÑORA
ALCALDESA (S) DE LA MUNICIPALIDAD DE
QUILICURA
LVP



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
AREA DE AUDITORÍA 2

- 2 -

Lo anterior, sin perjuicio de que en futuras visitas de fiscalización se verificará el cumplimiento de la medida adoptada.

En lo referente a la asignación de claves de acceso al portal MercadoPúblico, esa autoridad comunal manifestó que, por oficio N° 3.774 de 2009 –que adjunta-, la directora del departamento de educación solicitó clave de acceso para el señor Mauricio Mateluna Tapia y, que mediante decreto alcaldicio N° 3070 de 2009 –que acompaña-, formalizó la asignada a la señora Rita Gutiérrez González.

Dados los antecedentes puestos a disposición de este Ente Contralor en esta oportunidad, es posible dar por subsanada la observación planteada.

3.- Sobre el componente control, la auditoría efectuada observó que la dirección de control no cuenta con una matriz de riesgos y, que durante el período sujeto a fiscalización, esa unidad municipal no efectuó programas de control deliberado sobre los sistemas administrativos del macroproceso examinado.

A este respecto, la autoridad edilicia remite matriz de riesgo en su respuesta, lo que permite levantar la deficiencia advertida.

Sin embargo, respecto de la omisión de programas de control, debe reiterarse la observación, atendido que la alcaldesa (s) no informa medidas para solucionar el hecho cuestionado ni tampoco aporta antecedentes que permitan modificar lo indicado en el nominado informe final.

II.- SOBRE ANÁLISIS FINANCIERO

En el informe final N°260, de este Organismo de Control, se observó que al 31 de mayo de 2009, el departamento de educación presentaba una situación deficitaria ascendente a \$ 663.818.416.-, por no contar con las disponibilidades financieras suficientes.

En respuesta a esta observación, la alcaldesa (s) ratifica la situación planteada por este Órgano Fiscalizador, señalando que, el déficit se debió a que no se incorporó ni reconoció en la contabilidad, ingresos por \$ 663.818.416.-.

Reconoce, luego, que la centralización de las remuneraciones no se ajustaba a los criterios normativos contables, toda vez que el devengamiento y pago de ella, se registraba por el total de la planilla del mes.

Añade, que la dirección de administración y finanzas instruyó al área contable, corregir los errores involuntarios, como asimismo, elaborar un documento para evitar situaciones como la señalada.

La pruebas de validación efectuadas en terreno, comprobaron el incumplimiento de las medidas informadas por la autoridad edilicia, razón por lo cual se mantiene lo inicialmente observado.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
AREA DE AUDITORÍA 2

- 3 -

III.- SOBRE EXAMEN DE CUENTAS

1.- Incumplimiento de la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

1.1.- Contratos con vigencia indefinida.

En relación con la observación informada, sobre la suscripción de contratos bajo la modalidad del sistema de compras públicas, con vigencia indefinida, la alcaldesa informa que, mediante oficio N° 1.077 de 2009 – que adjunta-, la administradora municipal solicitó a la secretaria de planificación, llamar a licitación pública en el año 2010, para la contratación de servicios de sala cuna para el personal de esa repartición.

Lo expuesto por la autoridad comunal permite subsanar lo observado en su oportunidad, cuyo cumplimiento será verificado en futuras fiscalizaciones que practique este Organismo de Control.

1.2.- Compras directas.

Referente a esta materia, se observó que esa municipalidad efectuó adquisiciones mediante la modalidad de contratación directa, fundadas en el artículo 8°, letra h), de la ley N° 19.886, en relación con el artículo 51 de su reglamento, omitiendo efectuar el proceso de cotización previo.

La autoridad comunal (s), en su respuesta, manifiesta que el departamento de educación a contar de octubre de 2009, ha cumplido con adjuntar tres cotizaciones para todos los procesos de adquisiciones inferiores a 3 unidades tributarias mensual, conforme lo instruido por la dirección de control por oficio N° 1.611 de 28 de septiembre de 2009, que acompaña.

De conformidad con lo expresado anteriormente y en el entendido que la autoridad ha tomado las medidas tendientes a regularizar la observación referida, se da por superada la situación inicialmente advertida, sin perjuicio de las verificaciones que se ejecuten con posterioridad.

1.3.- Compras no publicadas en el sistema de información de la ley N° 19.886.

Respecto a la existencia de compras que no fueron publicadas en el portal ChileCompra -actual MercadoPúblico-, basándose en que su monto no superaría las tres unidades tributarias mensuales, la autoridad edilicia expresa que, las adquisiciones fueron efectuadas en fechas distintas, constituyendo cada uno de ellos hechos económicos autónomos, según dan cuenta las solicitudes de compras N°s 5168, 5191, 5111, 5109 y los decretos de pago N°s 491, 503 y 540, que adjunta.

Analizados los antecedentes sobre la materia, se ha estimado procedente levantar las observaciones referidas a los egresos N°s 477 y 484, atendido que las solicitudes de pedido corresponden a datas distintas y que el procedimiento aplicado se ajusta a lo previsto en el artículo 53, letra a), del decreto N° 250 de 2004, del Ministerio de Hacienda.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE AUDITORÍA 2

- 4 -

En cuanto al egreso N° 534, se mantiene la situación objetada, debido a que las solicitudes de pedidos son dos de la misma fecha y una difiere en 2 días, superando en conjunto las 3 unidades tributarias mensuales - límite fijado en el citado artículo 53 del reglamento de la ley N° 19.886-, por lo que no procede la exclusión del sistema de información que la aludida norma contempla.

1.4.- Plan de compras.

Sobre el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12 de la ley N° 19.886, en cuanto a elaborar el plan anual de compras para el año 2009, conforme los contenidos mínimos definidos en el reglamento de ella, la alcaldesa ha informado que, el departamento de educación entregó a ese municipio el referido plan para el año 2010, el cual acompaña para conocimiento.

Indica a continuación, que la administradora municipal a través del oficio N° 1.084 de 20 de noviembre de 2009 –que adjunta-, solicitó al jefe de adquisiciones municipal la confección del plan de compras año 2010, de modo que cada departamento se organice conforme a dicho instrumento.

Analizados los nuevos antecedentes proporcionados, se ha estimado alzar la observación referida.

1.5.- Rendición pendiente.

En la auditoría efectuada, se observó rendición de fondos pendientes, por dineros entregados a la funcionaria del departamento de contabilidad, doña Andrea Osorio Ortega.

Respecto a este punto, la autoridad comunal informó que los dineros otorgados a ella fueron rendidos a la dirección de control.

Agrega que, dicha dirección mediante oficio N° 1.718 de 2009 –que acompaña-, le informó a la directora de educación los plazos que deben observar los funcionarios a cargo de fondos globales, para presentar las rendiciones de cuentas respectivas.

Examinados los antecedentes aportados por esa municipalidad, particularmente, la rendición de cuenta de la señora Andrea Osorio Ortega, se levanta la observación aludida.

IV. SOBRE OTRAS OBSERVACIONES DERIVADAS DEL EXAMEN

1.- Inventario de los bienes.

En relación con las observaciones formuladas referentes a la falta de registro actualizado de los bienes susceptibles de inventariarse, omisión de inventarios de bienes, inexistencia de hojas o planchetas de los activos de ese departamento, entre otras, la autoridad edilicia en su oficio de respuesta manifestó que, el inventario se actualizará al mes de diciembre de 2009, para ser ingresado al sistema de control de inventario.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
AREA DE AUDITORÍA 2

- 5 -

Añade, que a partir de esa información se llevará un control administrativo de los bienes, el que permitirá establecer las alteraciones o variaciones que hayan sufrido los activos.

Señala, además, que se encuentra en proceso la adquisición de las placas de inventario para ser adosadas a dichos bienes.

Indica, luego, que las hojas o planchetas de inventario, serán implementadas a contar del 1 de enero de 2010, debido a que es necesario realizar un historial de todos los activos que posee el departamento de educación, los establecimientos educacionales, jardines infantiles y salas cunas.

De acuerdo a lo precedentemente señalado, se estima pertinente salvar la observación expresada, en el entendido que esa autoridad dará cumplimiento a la medida que informa, la que será verificada en futuras fiscalizaciones que practique este Organismo de Control.

2.- Bodega y custodia.

En cuanto a las situaciones reparadas, sobre falta de registro actualizado de las compras ingresadas a bodega del departamento de educación, omisión de control administrativo del formulario de salida –guía de entrega- además de otras debilidades en el resguardo de los activos, la alcaldesa indica que, ese departamento no posee un registro actualizado de las compras debido a que no se ha implementado el módulo de control en el sistema de contabilidad para su registro, situación que -a la fecha- se encuentra regularizada.

Agrega, que una vez que el personal de ese departamento sea capacitado en el citado módulo, se ingresará la información al sistema para que la unidad de adquisiciones lleve el control de las existencias.

Además, indica que todas las guías de entrega de material son foliadas y debidamente firmadas por las unidades solicitantes. También, informa que los procedimientos de control en el ingreso y salida de los bienes de la bodega, se establecerán en el correspondiente manual de adquisiciones.

Lo señalado por la autoridad comunal, permite levantar las situaciones objetadas, en la medida que esa autoridad cumpla las acciones que informa, las que serán comprobadas en futuras visitas.

3.- Extravío de talonario de cheques.

Respecto de la situación advertida en el nominado informe final, sobre la falta del talonario de la cuenta N° 10530142, del Banco Crédito e Inversiones, esa autoridad edilicia informó que, ordenó la instrucción de una investigación sumaria y el no pago de los cheques del aludido talonario.

Dado que no fueron remitidos los antecedentes que dan cuenta de la medida informada, no es factible salvar la objeción formulada.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
AREA DE AUDITORÍA 2

- 6 -

4.- Concentración de funciones.

Sobre la materia, se estableció deficiencias que afectan la integridad del control interno, al encontrarse concentradas en una misma persona diversas funciones.

En relación a este punto, la autoridad comunal manifestó que, mediante orden de trabajo N° 439 de 2009 -que adjunta-, se asignó a don Luis Alarcón Cerda la función de encargado de bodega e inventario, medida que permite levantar la objeción inicialmente formulada.

Referente a la situación de don Pablo Durán Pardo, quien realiza las funciones de emisor de cheques y prepara las conciliaciones bancarias, esa autoridad no informa medidas que permitan subsanar la deficiencia planteada, por lo que se mantiene.

5.- Conciliación bancaria.

En lo relativo a la falta de conciliaciones bancarias de la cuenta N° 18006558, del Banco de Crédito e Inversiones y, diferencia ascendente a \$ 446.501.687.-, detectada en el mes de mayo de 2009, la autoridad alcaldía confirma las debilidades planteadas por esta Entidad de Control.

En efecto, la alcaldesa reconoce que el departamento de educación no realizaba las respectivas conciliaciones bancarias, sin embargo, dicha situación ha sido corregida a contar del mes de noviembre de 2009, agrega, que el citado departamento está realizando una revisión de los ingresos, detectándose diferencias que están en proceso de aclaración.

Conforme a las diligencias efectuadas en terreno, corresponde mantener la objeción planteada, toda vez que a la fecha de la visita aún no ha finalizado la revisión por parte del departamento de educación.

En lo concerniente a la inexistencia de política de activación de bienes, esa autoridad edilicia señala que, a contar del mes de enero de 2010, se implementará la mencionada política.

Al tenor de lo expuesto, se da por superada esta observación, habida consideración a que esa autoridad dará cumplimiento a la medida que informa, sin perjuicio de las verificaciones que se ejecuten con posterioridad.

6.- Remisión de informes contables.

Con respecto al incumplimiento de las instrucciones impartidas por esta Contraloría General, al no remitir los informes contables y presupuestarios de los meses de enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2009, la alcaldesa expresó que, este Organismo de Control a través del oficio N° 35.646 de 6 de junio de 2009, otorgó ampliación de plazo a la dirección de administración y finanzas para dicho trámite. Añade, que a la fecha han sido remitidos los informes contables y presupuestarios hasta el mes de junio de 2009.

Expone a continuación que, los informes contables correspondientes al trimestre julio a septiembre de 2009, serán enviados a la brevedad.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
AREA DE AUDITORÍA 2
- 7 -

Conforme las diligencias efectuadas en terreno, las que permitieron ratificar lo manifestado por esa autoridad, se da por superada esta observación.

7.- Contrato suscrito con anterioridad a la ley N° 19.886.

En torno a esta materia, se observó que el departamento de educación mantiene vigente contrato suscrito con anterioridad a la entrada en vigor de la ley N° 19.886, con el señor Roberto Seguel Segura en representación de la empresa American Wash Technique, para la prestación del servicio de limpieza de servicios higiénicos de los establecimientos educacionales, el que ha sido renovado de manera automática, contradiciendo el principio de transparencia que deben revestir los procesos de contratación que realizan los organismos de la administración del Estado.

Sobre el particular, esa autoridad comunal informa que, el citado contrato no será renovado, a lo que se agrega lo requerido por la administradora municipal mediante oficio N° 1.085 de 2009 –que acompaña-, en el cual solicita la realización de una licitación pública en el año 2010, para los servicios reprochados.

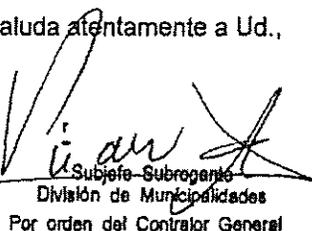
En virtud de lo precedentemente señalado, se levanta la observación, en la medida que se cumplan las acciones informadas, sin perjuicio de las verificaciones que se ejecuten con posterioridad.

Conforme lo expuesto precedentemente, corresponde que esa corporación municipal adopte las siguientes medidas correctivas:

1.- En mérito de lo expuesto, cabe señalar que ese municipio deberá adoptar las medidas que correspondan tendientes a superar las observaciones señaladas en los capítulos I, II, III y IV, sobre evaluación de control interno, análisis financiero, examen de cuentas y, otras observaciones derivadas del examen, respectivamente, que se mantienen pendientes de regularización, lo cual será verificado en una próxima visita de fiscalización a esa entidad.

Transcríbase al concejo municipal de Quilicura.

Saluda atentamente a Ud.,



Subjefe-Subregente
División de Municipalidades
Por orden del Contralor General