



UNIDAD DE CONTROL EXTERNO
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Municipalidad de Zapallar

Número de Informe: 871/2015
14 de octubre de 2015





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF: N° 502.650/2015

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA

VALPARAÍSO, 118379 - 14.10.2015

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe de Investigación Especial N° 871, de 2015 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la fiscalización efectuada en la Municipalidad de Zapallar.

Sobre el particular, 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 en esa Entidad este Organismo de Control.

Saluda atentamente a Ud.,


VICTOR HUGO MERINO ROJAS
Contralor Regional Valparaíso
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA


AL SEÑOR
ALCALDE DE LA
MUNICIPALIDAD DE ZAPALLAR
ZAPALLAR





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF: N° 502.650/2015

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA

VALPARAÍSO, 118380 - 14. 10. 2015

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe de Investigación Especial N° 871, de 2015 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la fiscalización efectuada en la Municipalidad de Zapallar.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR HUGO MERINO ROJAS
Contralor Regional Valparaíso
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AL SEÑOR
JEFE DE CONTROL DE LA
MUNICIPALIDAD DE ZAPALLAR
ZAPALLAR





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF: N° 502.650/2015

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA

VALPARAÍSO, 118381 - 14.10.2015

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe de Investigación Especial N° 871, de 2015 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la fiscalización efectuada en la Municipalidad de Zapallar.

Al respecto, Ud. deberá acreditar ante esta Contraloría Regional, 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.,

VICTOR HUGO MERINO ROJAS
Contralor Regional Valparaiso
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL DE LA
MUNICIPALIDAD DE ZAPALLAR
ZAPALLAR





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

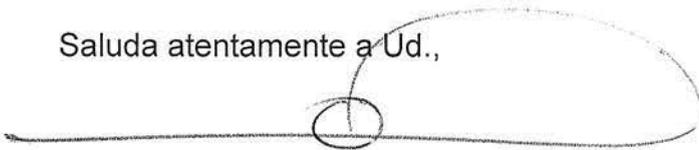
REF: N° 502.650/2015

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL QUE INDICA

VALPARAÍSO, 18382 - 14.10.2015

Adjunto, remito a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe de Investigación Especial N° 871, de 2015 debidamente aprobado, que contiene los resultados de la fiscalización efectuada en la Municipalidad de Zapallar.

Saluda atentamente a Ud.,



VICTOR HUGO MERINO ROJAS
Contralor Regional Valparaíso
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



A LOS SEÑORES
CONCEJO MUNICIPAL DE LA
MUNICIPALIDAD DE ZAPALLAR
ZAPALLAR





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF: N° 502.650/2015

TRANSCRIBE OFICIO QUE INDICA

VALPARAÍSO, 118383 - 14.10.2015

N° 118379 14.10.2015
y fines consiguientes.

Cumplo con remitir a Ud., copia del oficio de esta Entidad de Control, para su conocimiento

Saluda atentamente a Ud.,

ALEJANDRA PAVEZ PEREZ
Jefe de Control Externo
CONTRALORIA REGIONAL VALPARAISO
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

A LOS SEÑORES (AS)
CONCEJALES DE LA
MUNICIPALIDAD DE ZAPALLAR

PRESENTE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF: N° 502.650/2015

TRANSCRIBE OFICIO QUE INDICA

VALPARAÍSO, 118384 - 14.10.2015

N° 118379 14.10.2015
y fines consiguientes.

Cumplo con remitir a Ud., copia del oficio de esta Entidad de Control, para su conocimiento

Saluda atentamente a Ud.,

ALEJANDRA PAVEZ PEREZ
Jefe de Control Externo
CONTRALORIA REGIONAL VALPARAISO
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

A LA SEÑORA
JEFA DE LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO DE LA FISCALÍA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
SANTIAGO



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF: N° 502.650/2015

TRANSCRIBE OFICIO QUE INDICA

VALPARAÍSO, 118385 - 14.10.2015

118379 14.10.2015
N°
y fines consiguientes.

Cumplo con remitir a Ud., copia del oficio de esta Entidad de Control, para su conocimiento

Saluda atentamente a Ud.,

ALEJANDRA PAVEZ PEREZ
Jefe de Control Externo
CONTRALORIA REGIONAL VALPARAISO
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

AL SEÑOR
JEFE DE LA UNIDAD JURÍDICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
PRESENTE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF: N° 502.650/2015

TRANSCRIBE OFICIO QUE INDICA

VALPARAÍSO. 118386 - 14.10.2015

N° 118379 14.10.2015
y fines consiguientes.

Cumplo con remitir a Ud., copia del oficio de esta Entidad de Control, para su conocimiento

Saluda atentamente a Ud.,



ALEJANDRA PAVEZ PEREZ
Jefe de Control Externo
CONTRALORÍA REGIONAL VALPARAISO
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

AL SEÑOR
JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA DE CONTROL EXTERNO
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
PRESENTE



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

REF: N° 502.650/2015
MIU/ILV

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL
N° 871, DE 2015, SOBRE SUPUESTAS
IRREGULARIDADES EN LA MUNICIPALIDAD
DE ZAPALLAR.

VALPARAÍSO, 14 OCT. 2015

Se han dirigido a esta Contraloría Regional las señoras [REDACTED] y [REDACTED], y los señores [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], todos Concejales de la Municipalidad de Zapallar, denunciando una serie de situaciones, a su juicio irregulares, ocurridas en esa entidad edilicia, lo que dio origen a una investigación especial, cuyo resultado consta en el presente documento.

ANTECEDENTES

Los recurrentes solicitan un pronunciamiento respecto de la legalidad de diversas contrataciones realizadas por esa entidad edilicia, a saber: con don [REDACTED], para la limpieza y retiro de escombros en esa comuna; con la Fundación Universidad Internacional de la Empresa, para la realización de un diplomado dirigido a los funcionarios municipales, y con los señores [REDACTED] y [REDACTED] y la empresa JPS Ingeniería y Construcción, para el diseño de ingeniería de pavimentación de diversas calles.

METODOLOGÍA

La investigación se ejecutó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, la cual incluyó la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimaron necesarios de acuerdo a las circunstancias.

A su vez, se practicó un examen de cuentas en conformidad con lo dispuesto en los artículos 95 y siguientes de la citada ley N° 10.336 y la resolución N° 759, de 2003, de la Contraloría General, que Fija Normas de Procedimiento Sobre Rendición de Cuentas.

Enseguida, corresponde señalar que las observaciones que formula este Organismo de Control con ocasión de las fiscalizaciones que realiza se clasifican en diversas categorías, de acuerdo con su grado

AL SEÑOR
CONTRALOR REGIONAL
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
PRESENTE



de complejidad¹. En efecto, se entiende por Altamente complejas/Complejas, aquellas observaciones que, de acuerdo a su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias, son consideradas de especial relevancia por la Contraloría General; en tanto, se clasifican como Medianamente complejas/Levemente complejas, aquellas que tienen menor impacto en esos criterios.

Cabe mencionar que, con carácter confidencial, a través del oficio N° 16.643, de 17 de septiembre de 2015, fue puesto en conocimiento de la Municipalidad de Zapallar el Preinforme de Investigación Especial N° 871, de 2015, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que a su juicio procedieran, lo que se concretó mediante el oficio N° 258, de 13 de octubre del mismo año, cuyo análisis sirvió de base para elaborar el presente informe final.

ANÁLISIS

De conformidad con las indagaciones efectuadas en relación con las denuncias realizadas, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente sobre la materia, se determinaron los hechos que se exponen a continuación:

I. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

En relación con los aspectos denunciados se determinaron las siguientes observaciones:

1. Sobre emisión de certificados.

Se detectó falta de acuciosidad en la emisión de los certificados de línea, que redundó en las situaciones descritas en el acápite II, numeral 3 del presente informe, lo cual significa una vulneración del principio de control que debe cumplir la Administración, de acuerdo a lo previsto en el artículo 3° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, y del principio de buena administración, consagrado en el artículo 5° del mismo texto legal, que obliga a las autoridades y funcionarios a velar por la eficiente e idónea gestión de los medios públicos y por otra constituyen un incumplimiento de las normas generales de control interno contenidas en el párrafo 4, letra a), de la resolución exenta N° 1.485, de 1996, de la Contraloría General de la República, según el cual las estructuras de control interno deben proporcionar una garantía razonable del cumplimiento de los objetivos del control, entre los cuales se encuentran el promover las operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces y los productos y servicios de calidad, acorde con la misión que la institución debe cumplir; y el preservar los recursos frente a cualquier pérdida por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraude e irregularidades (C).

La entidad edilicia señaló, en su respuesta, que ordenó la instrucción de un sumario administrativo a objeto de determinar las

¹ Altamente Complejas (AC); Complejas (C); Medianamente Complejas (MC); Levemente Complejas (LC).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



responsabilidades administrativas correspondientes, sin embargo no adjunta el decreto alcaldicio que lo inicia.

Por lo tanto, considerando que los hechos objetados corresponden a situaciones consolidadas, procede mantener la observación, por lo que esa entidad edilicia, en lo sucesivo, deberá adoptar las medidas de control necesarias a fin de evitar su reiteración, lo que será verificado en próximas acciones de fiscalización. A su vez, deberá remitir a esta Sede Regional el acto administrativo que inicia el indicado procedimiento disciplinario, en el plazo de 15 días hábiles contados desde la recepción del presente informe final y una vez que dicho procedimiento esté afinado, cumplir con el correspondiente trámite de registro, de acuerdo a lo ordenado en la resolución N° 323, de 2013, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas Sobre Registro Electrónico de Decretos Alcaldicios Relativos a las Materias de Personal que Indica.

II. EXAMEN DE CUENTAS

1. Sobre contrataciones con la Fundación Universidad Internacional de la Empresa.

Los recurrentes denuncian que esa entidad habría celebrado un contrato con la Fundación Universidad Internacional de la Empresa -FUIE-, para la realización de un diplomado dirigido a los funcionarios municipales, sin el acuerdo de ese ente colegiado, en circunstancias que dicha iniciativa tuvo un costo superior a las 500 unidades tributarias mensuales -UTM-. Además, solicitan un pronunciamiento acerca de la legalidad de la referida contratación.

Sobre el particular, cabe señalar que según lo dispone el artículo 22 de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, se entenderá por capacitación el conjunto de actividades permanentes, organizadas y sistemáticas destinadas a que los funcionarios desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen los conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias.

Enseguida, el artículo 24 del anotado texto legal preceptúa que los estudios de educación básica, media o superior y los cursos de post-grado conducentes a la obtención de un grado académico, no se considerarán actividades de capacitación y de responsabilidad de la municipalidad.

En ese sentido, de acuerdo al criterio expuesto por la jurisprudencia de este Órgano Fiscalizador, entre otros, a través del dictamen N° 75.277, de 2012, se ha determinado que los diplomados pueden ser calificados como capacitación, en la medida que se ajusten a los parámetros establecidos en los preceptos legales antes citados.

Precisado lo anterior, las validaciones realizadas permitieron determinar las siguientes situaciones:

a) Por medio del decreto alcaldicio N° 2.225, de junio de 2012, ese municipio autorizó la contratación directa de la FUIE,



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



para la realización del diplomado denominado "Administración y Gestión de Empresas (DAGP) I", con un costo total de \$ 24.000.000, el cual estaba dirigido a 20 funcionarios municipales, con un programa que consideraba 144 horas de clases, a realizarse entre los meses de junio y noviembre de esa misma anualidad.

Al respecto, si bien pudo constatarse que la entidad invocó dicha modalidad de contratación en lo dispuesto en el artículo 8°, letra d), de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y en el artículo 10, N° 4, del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, reglamento de ese texto legal, aludiendo a la existencia de un sólo proveedor del bien o servicio, dicha condición no fue acreditada (C).

En ese contexto, cabe señalar que la jurisprudencia administrativa de este Organismo Contralor contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 66.505, de 2010, y 46.564, de 2011, ha manifestado que 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, situación que en la especie no aconteció.

b) Se verificó que el alcalde no requirió el acuerdo del concejo municipal para celebrar el mencionado convenio, en circunstancias que el monto pactado alcanzó los \$ 24.000.000, equivalentes a 604,7 UTM, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 65, letra i), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que prevé que la máxima autoridad edilicia requerirá el acuerdo del concejo para celebrar los convenios y contratos que involucren montos iguales o superiores al equivalente a 500 UTM (C).

c) Se constató que a través del decreto alcaldicio N° 1.528, de abril de 2013, esa entidad edilicia aprobó un segundo contrato celebrado con la aludida institución, a fin de que esta última impartiera el diplomado denominado "Administración y Gestión de Empresas (DAGP) II", por la suma de \$ 20.000.000, que beneficiaría a 20 servidores municipales, y cuyo programa estimaba la realización de 96 horas de clases, las cuales se llevarían a cabo entre abril y julio de igual año.

Luego, se verificó que mediante el decreto alcaldicio N° 2.281, de mayo de 2013, esa entidad edilicia aprobó un tercer convenio suscrito con esa fundación, para la realización del diplomado denominado "Administración y Gestión de Empresas (DAGP) III", por un monto de \$ 20.000.000, dirigido a 20 funcionarios municipales, con un programa que incluyó 120 horas de clases, a efectuarse entre agosto y diciembre de esa anualidad (C).

Al respecto, de los antecedentes tenidos a la vista, no consta que esa entidad edilicia haya llevado a cabo un proceso licitatorio para la contratación de los mencionados diplomados, situación que vulneró lo dispuesto en



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



el artículo 1° de la mencionada ley N° 19.886, que previene que 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, deberán ajustarse a las normas y principios de ese cuerpo legal y de su reglamentación, contemplando, en el artículo 5°, que la Administración adjudicará los contratos que celebre mediante licitación pública, licitación privada o contratación directa, por lo que dichas contrataciones se efectuaron al margen de todo procedimiento establecido en la aludida ley.

d) De los antecedentes tenidos a la vista, no consta que los funcionarios que participaron en los mencionados diplomados, los cuales se encuentran individualizados en el Anexo N° 1, hayan sido elegidos mediante procesos de selección convocados para esos fines (C).

En efecto, se comprobó que los mismos servidores fueron los beneficiarios en las tres versiones realizadas del mencionado diplomado, con excepción de doña [REDACTED], quien participó solo en la primera de esas capacitaciones.

Sobre el particular, cabe manifestar que la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control contenida, entre otros, en el dictamen N° 64.303, de 2013, ha manifestado que tanto la capacitación de perfeccionamiento como la voluntaria, se caracterizan por la circunstancia de que el jefe superior del servicio debe efectuar un proceso de selección con el objeto de garantizar a sus funcionarios el derecho a formarse, en el que deben participar de manera libre, espontánea y en igualdad de oportunidades.

En cuanto a las observaciones contenidas en las letras a), b), c) y d) precedentes, el edil señaló, en síntesis, que ordenará la instrucción de un procedimiento sumarial a objeto de determinar las respectivas responsabilidades administrativas.

Atendido que los hechos objetados corresponden a situaciones consolidadas, se mantienen las observaciones en todos sus aspectos, por lo que ese municipio deberá remitir esta Contraloría Regional el acto administrativo que inicie el referido procedimiento disciplinario, en el plazo de 15 días hábiles contados desde la recepción del presente informe final, y una vez que este sea afinado, cumplir con el trámite de registro, según lo estipulado en la referida resolución N° 323, de 2013.

Sin perjuicio de lo anterior, en lo sucesivo, esa autoridad municipal deberá ajustar sus procedimientos de compra a lo establecido en la mencionada ley N° 19.886 y su reglamento; adecuar su actuar a lo dispuesto en el artículo 65, letra i), de la ley N° 18.695, antes citada, y asimismo, arbitrar las medidas para que los funcionarios que serán capacitados sean seleccionados a través de los respectivos certámenes, aspectos que serán evaluados en futuras fiscalizaciones.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



2. Sobre contrataciones para limpieza y retiros de escombros en la comuna.

En este punto, los recurrentes solicitan la revisión de la legalidad de las contrataciones celebradas con don [REDACTED], para la prestación de los servicios de limpieza y retiro de escombros en esa comuna.

Como cuestión previa, cumple con informar que esta Contraloría Regional, en el marco de una fiscalización realizada en esa entidad edilicia, cuyo resultado consta en el Informe de Investigación Especial N° 71, de 2013, realizó un examen de cuentas a los decretos de pago cursados con ocasión de los servicios contratados al señor Olivares Peña durante el año 2012, a través de los procesos licitatorios ID N°s 5325-12-LE12, 4301-165-L112, 4301-166-L112, 4301-218-L112, 4301-240-L112, 4301-322-L112 y 4301-559-L112, por lo que tales antecedentes no fueron considerados en la presente investigación.

Asimismo, cabe precisar que tampoco fueron examinados los decretos de pago cursados a ese contratista, con ocasión de las licitaciones públicas ID N°s 4301-34-L113, 4301-253-L113 y 4301-3-L113, debido a que dichos antecedentes se encuentran en poder de la Policía de Investigaciones de Chile, en el marco de la querrela criminal interpuesta por los concejales de esa comuna ante el Juzgado de Garantía de la Ligua, causa RUC N° 1200597905-4, por los delitos de fraude al fisco y cohecho.

Precisado lo anterior, se constató que durante el año 2013, esa entidad edilicia llamó a la licitación pública ID 4301-501-L113, para la contratación del servicio de arriendo de un camión con chofer, combustible y ayudantes, para efectuar labores de limpieza, extracción de escombros, despuntes vegetales y malezas de la comuna de Zapallar, verificándose que a ese concurso se presentaron la señora [REDACTED] y el señor [REDACTED], siendo este último adjudicado mediante decreto alcaldicio N° 5.741, de diciembre de esa anualidad, por la suma de \$ 3.699.999, IVA incluido, sin que de la revisión del citado proceso se desprendan situaciones irregulares que informar.

Por su parte, se verificó que mediante el decreto de pago N° 766, de febrero de 2014, esa entidad edilicia enteró al señor [REDACTED] la factura N° 408, de enero de ese año, por la suma de \$ 3.699.999, por la realización de 27 viajes, todos respaldados en los certificados emitidos por don [REDACTED], Encargado de Medio Ambiente, Aseo y Ornato, y en reportes y fotografías que se anexan a esos decretos de pago, sin que se hayan determinado observaciones que informar.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que de acuerdo a la oferta económica presentada por ese contratista, el costo unitario de cada viaje ascendía a \$ 136.850, IVA incluido, determinándose, en consecuencia, un pago en exceso por la suma de \$ 5.049, cifra que, en todo caso, fue devuelta por el contratista, según consta en el comprobante de ingreso N° 7.723, de agosto de 2015.

Luego, durante el año 2014, ese municipio llamó a la licitación pública ID 5325-14-LE14, para la contratación del servicio de retiro



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



de escombros y residuos voluminosos de esa comuna, comprobándose que a dicho proceso licitatorio se presentaron los mismos oferentes anteriormente individualizados, siendo adjudicado el señor [REDACTED] a través del decreto alcaldicio N° 2.425, de mayo de igual anualidad, por un monto total de \$ 7.000.000, IVA incluido, y un costo unitario por cada viaje de \$ 57.120, sin que del análisis del proceso concursal se desprendan observaciones que informar.

A su vez, se constató que mediante los decretos de pago N°s 2.637, 2.956 y 4.211, todos de 2014, dicha entidad edilicia enteró al señor [REDACTED] las facturas N°s 429, 435 y 455, todos de tal misma anualidad, por las sumas de \$ 2.741.600, \$ 3.370.080 y \$ 856.800, respectivamente, correspondientes a 122 viajes realizados por ese contratista, los cuales también se encuentran respaldados en los certificados emitidos por el Encargado de Medio Ambiente, Aseo y Ornato, en los respectivos reportes y en una serie de fotografías que se adjuntan a esos decretos de pago, sin que de dicho examen se hayan advertido situaciones irregulares que informar.

3. Sobre la contratación de los servicios diseños de ingeniería de pavimentación de diversas calles.

Los concejales denuncian que entre los años 2011 y 2013, esa entidad edilicia habría contratado con diversas empresas, en más de una oportunidad, los servicios de diseño de ingeniería de pavimentación para proyectos que consideraron las mismas calles.

Al respecto, se verificó que durante el año 2011, ese municipio llamó a la licitación ID 5325-20-LE11, para la contratación del diseño de ingeniería del 21° Llamado del Programa de Pavimentos Participativos de esa Comuna, el cual fue adjudicado mediante el decreto alcaldicio N° 3.158, de agosto de ese año, a la Consultora en Ingeniería Gonzalo Benavides Oyedo E.I.R.L, por un monto total de \$ 4.700.000, exento de IVA, y un plazo de ejecución de 55 días corridos.

Dicha consultora efectuó los estudios y diseños de ingeniería y detalle de los proyectos de pavimentación correspondientes a las calles Luis Porto Seguro y Callejón Estación, ambas en la localidad de Catapilco, con una longitud de 450 y 538 metros lineales respectivamente, según se detalló en el punto 2 de los Términos de Referencia -TR-.

Asimismo, se verificó que para el caso de la calle Callejón Estación, el diseño geométrico contempló un ancho de 6 metros para la calzada, y de 0,80 y 1,2 metros para las veredas en el sector oriente y poniente, respectivamente. Además, tal como lo indica el certificado N° 21, de 2011, de la Dirección de Obras Municipales -DOM-, el proyecto consideró una distancia entre líneas oficiales de 8 metros.

Además, es útil señalar que para la calle en comento, se consideraron obras de excavación y transporte a botadero, demolición y retiro de carpeta HCV, demolición de murete y retiro de excedentes, extracción y retiro de árbol, traslado de cerco, ejecución de bases y sub-bases, carpeta asfáltica,



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



imprimación asfáltica, zarpa y badén HCV, aceras HC normal y reforzada, suministro y colocación de soleras tipo A normal y curvas, obras de aguas lluvia, modificación de redes existentes y de cota anillo, suministro y colocación de señaléticas, además de rampas de acceso para minusválidos y traslado de poste.

Todo lo anterior, fue informado favorablemente por el Servicio de Vivienda y Urbanización, Región de Valparaíso -SERVIU-, conforme lo indica el oficio N° 8.245, de 2012, por lo que esa entidad edilicia, a través de los decretos de pago N°s 1.267, de 2012 y 5.273, de 2013, procedió a pagar al contratista las facturas N°s 418 y 113, de esos mismos años, cada una por la suma de \$ 2.350.000, enterándole de esta manera el 100% del monto pactado.

Luego, se constató que durante el año 2012, esa entidad edilicia llamó a la licitación pública ID 5325-20-LE12 para la contratación del diseño de ingeniería del 22° Llamado del Programa de Pavimentos Participativos de esa Comuna, la cual fue adjudicada mediante el decreto alcaldicio N° 1.540, de abril de ese año, al proponente [REDACTED], por un monto total de \$ 3.795.000, exento de IVA, y un plazo de ejecución de 64 días corridos, trabajos que consideraron los pasajes El Blanquillo y Cadillos, y la calle Luis Vásquez, con longitudes de 106, 41 y 230 metros, respectivamente, según se indica en el punto 2 de los TR adjuntos a ese proceso.

A este respecto, y en lo que interesa, se verificó que para la calle Luis Vásquez se contempló un ancho de calzada de 11 metros y para las veredas de 1,20 a 1,80 metros en el sector oriente y de 1,20 a 1,65 metros en el poniente, variando la distancia entre líneas oficiales desde 13,40 a 14,45 metros. Además, dicho proyecto incluyó los trabajos correspondientes a demolición de aceras, extracción y transporte a botadero de soleras en piedra y soleras tipo A, demolición de zarpas, traslado de árboles y postación, además de la construcción de bases y sub-bases, mezcla asfáltica en caliente, aceras HC y aceras reforzadas HC, suministro y colocación de soleras tipo A y tipo C, rampa de acceso minusválidos, modificación cota de anillo y de redes y servicios existentes, obras de aguas lluvias, señalización y demarcación.

Lo anterior, fue informado favorablemente por el SERVIU, conforme lo indica el oficio N° 8.190, de 2012, por lo que ese municipio mediante los decretos de pago N°s 3.810, de agosto y 5.572, de noviembre, ambos de igual anualidad, enteró al mencionado contratista las facturas N°s 60 y 62, de ese año, la suma de \$ 3.795.000, equivalente al 100% del monto acordado.

Posteriormente, durante el año 2013, esa entidad edilicia llamó a la licitación pública ID 5325-33-LE13, para contratar los servicios de estudios, diseños de ingeniería y detalles de obras de pavimentación para calles del sector, los cuales fueron adjudicados a la empresa Constructora JPS, Ingeniería y Construcción E.I.R.L, a través del decreto alcaldicio N° 4.253, de septiembre de ese año, por un valor total de \$ 8.702.500, exento de IVA, y un plazo de ejecución de las obras de 55 días corridos, constatándose que el contrato suscrito para esos efectos, incorporó nuevamente el diseño de obras de las calles Luis Vásquez y Callejón



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



Estación, con longitudes de 230 y 450 metros, respectivamente, según se indica en el punto 2 de sus TR.

Asimismo, se verificó que el nuevo diseño de la calle Callejón Estación consultó una calzada de hormigón de 4,5 metros de ancho, en reemplazo de la carpeta asfáltica contemplada originalmente, considerando anchos variables entre líneas oficiales de 8 a 11,33 metros, además del despeje y limpieza de la faja, movimientos de tierra, capas granulares, calzada HCV y obras de hormigón, sin incluir demoliciones de pavimento existente, extracción y suministro de soleras, construcción de aceras, ni otras faenas consultadas en el primer diseño, por ejemplo: señaléticas, demarcaciones, rampas de accesos para minusválidos, modificaciones de cota y traslado de poste, y obras de aguas lluvia, entre otras.

Por su parte, y al igual que en caso anterior, se verificó que el nuevo diseño de la calle Luis Vásquez incorporó una calzada de hormigón de 7 metros de ancho, en lugar de la carpeta asfáltica prevista en el anterior, y una vereda de hormigón de 1,2 metros de ancho, considerando distancias variables entre líneas oficiales de 13,6 a 14,9 metros. A su vez, el nuevo diseño consultó excavaciones y transporte a botadero, obras previas, preparación de subrasante, capas granulares, calzada HCV, soleras tipo A, acera HC y obras de hormigón, excluyendo diversas partidas contempladas en el proyecto que la precedió, a saber: extracción de soleras con transporte a botadero, obras de aguas lluvia, rampa de acceso para minusválidos, señalizaciones y demarcaciones, entre otras.

Cabe agregar, que mediante el decreto de pago N° 552, de 2014, esa entidad edilicia enteró al contratista la factura N° 33, de enero de ese año, por la suma de \$ 4.351.250, equivalente al 50% del total convenido, por cuanto de acuerdo a lo informado por don [REDACTED], Secretario Comunal de Planificación -SECPLA-, mediante correo electrónico de 25 de agosto de 2015, a esa data aquéllos no contaban con el informe favorable del SERVIU, añadiendo, que en los proyectos iniciales no se pudo gestionar la postulación de dichas calles al programa de pavimentos participativos, ya que en ambos no se obtuvieron los certificados de validación del ancho de línea oficial que emite la DOM.

En este contexto, se constató que para la calle Callejón Estación, el certificado de línea N° 21, de 2011 -que sirvió de base para el diseño del pavimento de esa vía-, indica un ancho entre líneas oficiales de 8 metros y una calzada de 6 metros, lo cual difiere de lo informado en el certificado de línea N° 16, de 2013 -usado para el nuevo diseño-, que define una distancia mínima de 8 metros y una máxima de 11 metros entre líneas oficiales, además de un ancho mínimo de 3,5 metros y máximo 4,5 metros de calzada.

Situación similar ocurre en el caso de la calle Luis Vásquez, que según el certificado DOM N° 6, de 2012, debía tener un ancho de 14,8 metros entre líneas oficiales y una calzada de 7 metros, no obstante, el certificado DOM N° 7, de 2013, indica el mismo ancho de calzada pero con un mínimo de 11 metros entre líneas oficiales.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



Luego, por oficio N° 12, de 2012, la SECPLA de la época informó al Alcalde (S), que las incongruencias anteriormente señaladas habrían sido advertidas por el SERVIU durante el proceso de revisión de los proyectos, solicitándole su corrección al municipio, situación que no se pudo concretar, toda vez que, conforme indica, la DOM cometió errores en la emisión de los mencionados certificados de línea.

En ese contexto, se determinó que tales errores ocasionaron que el municipio pagara adicionalmente las sumas de \$ 2.959.000, por el diseño de la calle Callejón Estación, y \$ 1.265.000, por el de la Calle Luis Vásquez, montos estimados según el valor referencial por metro lineal de \$ 5.500, establecido en los puntos 3.1 de las respectivas bases administrativas de la licitación.

Sin perjuicio de lo anterior, se verificó que en el primer diseño de la calle Luis Vásquez, el consultor [REDACTED] propuso una calzada de 11 metros de ancho, en circunstancias que los dos certificados emitidos por la DOM la contemplaron de 7 metros, situación que no fue advertida por el municipio durante la revisión de los antecedentes previo al pago correspondiente.

Así las cosas, la falta de acuciosidad observada, por una parte, en la emisión de los certificados de línea, que redundó en las situaciones antes descritas, significa una vulneración del principio de control que debe cumplir la Administración, de acuerdo a lo previsto en el referido artículo 3° de la ley N° 18.575, y del principio de buena administración consagrado en el artículo 5° del mismo texto legal, que obliga a las autoridades y funcionarios a velar por la eficiente e idónea gestión de los medios públicos, y por otra, constituyen un incumplimiento de las normas generales de control interno contenidas en el párrafo 4, letra a), de la anotada resolución exenta N° 1.485, de 1996 (AC).

El alcalde señaló, en su respuesta, que ordenó la instrucción de un sumario administrativo a fin de investigar las responsabilidades administrativas que pudieran recaer sobre los funcionarios de la DOM, la SECPLA y el Departamento de Control. Además, agrega que con la finalidad de corregir y mejorar las funciones de esas unidades, ordenó la redacción de un instructivo, que adjunta, con el objetivo de mejorar la gestión administrativa y de supervisión de esas unidades.

No obstante, indica que durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014, ese municipio efectuó proyectos de diseños de pavimentos por \$ 185.000.000, \$ 29.844.000, \$ 329.620.000 y \$ 100.000.000, respectivamente, los cuales se ejecutaron a total satisfacción por parte de los organismos públicos que los financiaron.

Al respecto, considerando que el hecho objetado corresponde a una situación consolidada, procede mantener la observación, por lo que tales materias deberán ser incluidas en el procedimiento disciplinario mencionado anteriormente, remitiendo copia del acto administrativo que así lo acredite en el plazo de 15 días hábiles contados desde la recepción del presente informe, y una vez afinado, cumplir con el trámite de registro, según lo estipulado en la referida resolución N° 323, de 2013. Ello, sin desmedro que esta Contraloría Regional de



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



conformidad con el artículo 95 y siguientes de la ley N° 10.336, ya citada, procederá a formular el reparo por las sumas de \$ 2.959.000 y \$ 1.265.000, exentas de IVA, incurridas con ocasión de la doble contratación del diseño de las calles Callejón Estación y Luis Vásquez, originados en los errores de los certificados de línea emitidos por la DOM de la Municipalidad de Zapallar.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto en el presente informe, se concluye lo siguiente:

1. Se comprobó que la DOM incurrió en errores al emitir los certificados de línea de los diseños de las obras de pavimentación de las calles Luis Vásquez y Callejón Estación, por lo que debieron ser nuevamente licitados, adjudicados y pagados, generando un perjuicio al patrimonio municipal por la suma total de \$ 4.224.000, debiendo el municipio dar inicio a un procedimiento disciplinario y remitir copia del acto administrativo que así lo disponga, en el plazo de 15 días hábiles contados desde la recepción del presente informe, y una vez que sea afinado cumplir con el trámite de registro, según lo estipulado en la aludida resolución N° 323, de 2013. No obstante, esta Contraloría Regional de conformidad con el artículo 95 y siguientes de la ley N° 10.336, ya citada, procederá a formular el reparo por la referida suma, incurrida con ocasión de la doble contratación del diseño de las anotadas calles (Acápito II, Numeral 3 (AC)).

2. La falta de acuciosidad en la emisión de los precitados certificados de línea, vulneró el principio de control que debe cumplir la Administración, previsto en el artículo 3° de la referida ley N° 18.575, y el principio de buena administración, consagrado en el artículo 5° del mismo texto legal, lo que, además, constituye un incumplimiento de las normas generales de control interno contenidas en el párrafo 4, letra a), de la indicada resolución exenta N° 1.485, de 1996, por lo que esa entidad edilicia, en lo sucesivo, deberá adoptar las medidas pertinentes a fin de evitar la reiteración de situaciones como la descrita, lo que será verificado en próximas acciones de fiscalización. Lo anterior, sin perjuicio de dicha materia deberá ser incorporada en el mencionado procedimiento disciplinario (Acápito I, Numeral 1 (C)).

3. Ese municipio, en el año 2012, aprobó la contratación directa con la Fundación Universidad Internacional de la Empresa -FUIE-, para la realización del diplomado denominado "Administración y Gestión de Empresas (DAGP) I", con un costo total de \$ 24.000.000, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8°, letra d), de la referida ley N° 19.886, y en el artículo 10, N° 4, del citado decreto N° 250, de 2004, que autoriza esa modalidad de contratación cuando existe un sólo proveedor del bien o servicio, sin que dicha condición haya sido acreditada. Luego, para el año 2013, aprobó otros dos contratos con la mencionada fundación para la realización de las versiones II y III del referido diplomado, cada uno por un total de \$ 20.000.000, sin que conste, en ambos casos, que esa entidad edilicia haya llevado a cabo los procesos licitatorios correspondientes, lo cual vulneró lo dispuesto en el artículo 1° y 5° de la indicada ley N° 19.886, por lo que dicha entidad edilicia, en lo sucesivo, deberá ajustar sus procedimientos de compras a lo establecido en la mencionada normativa, lo que será verificado en futuras fiscalizaciones, e instruir el correspondiente



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



procedimiento disciplinario, remitiendo a esta Sede Regional el acto administrativo que lo inicie en el plazo de 15 días hábiles, contados desde la recepción del presente informe, y una vez que sea afinado dar cumplimiento al trámite de registro, según lo estipulado en la aludida resolución N° 323, de 2013 (Acápites II, Numeral 1, letras a) y c) (C)).

4. Se verificó que el alcalde no requirió el acuerdo del concejo municipal para celebrar el primero de los precitados convenios, en circunstancias que el monto pactado alcanzó los \$ 24.000.000, equivalentes a 604,7 UTM, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 65, letra i), de la indicada ley N° 18.695, por lo que corresponde que esa autoridad comunal, en lo sucesivo, ajuste su actuar a lo dispuesto en dicha normativa, materia que será evaluada en próximas acciones de fiscalización (Acápites II, Numeral 1, letra b) (C)).

5. No consta que los funcionarios que participaron en los mencionados diplomados, hayan sido elegidos mediante procesos de selección convocados para esos fines, lo que no armoniza con lo manifestado por este Órgano Contralor, entre otros, en el dictamen N° 64.303, de 2013, debiendo esa entidad edilicia, en lo sucesivo, deberá adoptar las medidas necesarias a objeto de evitar ese tipo de situaciones, lo que será verificado en futuras fiscalizaciones, ello sin perjuicio de incorporar esta materia en el procedimiento disciplinario que deberá instruir (Acápites II, Numeral 1, letra d) (C)).

6. Se verificó que esa entidad edilicia, por medio de los decretos alcaldicios N°s 5.741, de 2013 y 2.425, de 2014, adjudicó a don [REDACTED] los procesos licitatorios ID 4301-501-L113 y 5325-14-LE14, respectivamente, para la contratación de los servicios de arriendo de un camión con chofer, combustible y ayudantes, y retiro de escombros y residuos voluminosos, sin que de esa revisión y el examen practicado a los respectivos decretos de pago, se hayan advertido situaciones irregulares que informar (Acápites II, Numeral 2).

En lo relativo a las observaciones que se mantienen por parte de esta Contraloría Regional, se deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en Anexo N° 2, en un plazo máximo de 15 días, según se indica, a partir del día siguiente de la recepción del presente documento, informando las medidas adoptadas y acompañando los antecedentes de respaldo respectivos.

Remítase copia del presente informe al recurrente, al Alcalde, al Director de Control, al Secretario Municipal y al Concejo Municipal, todos de la Municipalidad de Zapallar, a la Unidad de Seguimiento de Sumarios de la Fiscalía de la Contraloría General de la República y a las Unidades de Jurídica y Técnica de Control Externo, ambas de esta Contraloría Regional.

Saluda atentamente a Ud.,



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



ANEXO N° 1

FUNCIONARIOS QUE PARTICIPARON EN DIPLOMADO ADMINISTRACIÓN Y
GESTIÓN DE EMPESAS, VERSIONES I, II Y III.

FUNCIONARIOS	
1	[REDACTED]
2	[REDACTED]
3	[REDACTED]
4	[REDACTED]
5	[REDACTED]
6	[REDACTED]
7	[REDACTED]
8	[REDACTED]
9	[REDACTED]
10	[REDACTED]
11	[REDACTED]
12	[REDACTED]
13	[REDACTED]
14	[REDACTED]
15	[REDACTED]
16	[REDACTED]
17	[REDACTED]
18	[REDACTED]
19	[REDACTED]
20	[REDACTED]
21	[REDACTED]



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA REGIONAL DE VALPARAÍSO
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO



ANEXO N° 2

ESTADO DE OBSERVACIONES DE INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 871 DE 2015

N° DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
I.1,	Sobre emisión de certificados con errores.	Remitir acto administrativo que instruya procedimiento disciplinario.			
II.1, a), b), c) y d)	Sobre contrataciones con la Fundación Universidad Internacional de la Empresa	Remitir acto administrativo que instruya procedimiento disciplinario.			
II.3	Sobre la contratación de los servicios diseños de ingeniería de pavimentación de diversas calles.	Remitir acto administrativo que instruya procedimiento disciplinario.			

Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis a la respuesta de la Municipalidad de Zapallar al Preinforme de Investigación Especial N° 871, de 2015.



www.contraloria.cl