

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
ÁREA DE INSPECCIÓN**

**Informe de
Investigación Especial
Municipalidad de Recoleta**



Fecha : 01 de Agosto de 2011

Nº Informe : IE 12/2011



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

REF. N°
DMSAI

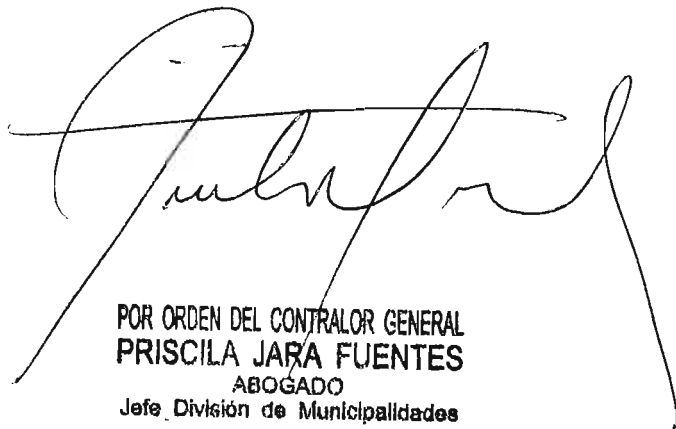
206.361/11
768/11

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL IE N° 12 DE 2011

SANTIAGO, 01. AGO 11 *048239

Adjunto, sírvase encontrar copia de Informe de investigación especial IE N° 12 de 2011, debidamente aprobado.

Saluda atentamente a Ud.



POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Municipalidades

A LA SEÑORA
ALCALDESA DE LA
MUNICIPALIDAD DE REOLETA
PRESENTE

RTE
ANTECED



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA DE INSPECCIÓN

DMSAI N° 768/11
REF. 206.361/10

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL IE N° 12 DE 2011

SANTIAGO, 01. AGO 11 *048240

Adjunto, sírvase encontrar copia del Informe de Investigación Especial IE N° 12 de 2011, 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.

Asimismo, corresponde señalar que el contenido de la presente investigación especial por aplicación de la ley N° 20.285, se publicará en el sitio web institucional.

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
Jefe División de Municipalidades

AL SEÑOR
SECRETARIO MUNICIPAL DE RECOLETA
PRESENTE





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

REF. N°
DMSAI

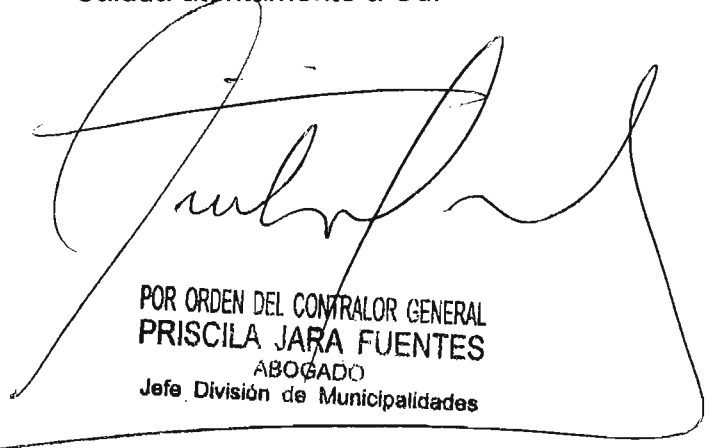
206.361/11
768/11

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL IE N° 12 DE 2011

SANTIAGO, 01.AGO.11*048241

Adjunto, sirvase encontrar copia de Informe de investigación especial IE N° 12 de 2011, debidamente aprobado.

Saluda atentamente a Ud.



POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Municipalidades

AL SEÑOR
DIRECTOR DE CONTROL
MUNICIPALIDAD DE RECOLETA
PRESENTE





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN
ÁREA INSPECCIÓN

REF. N°
DMSAI

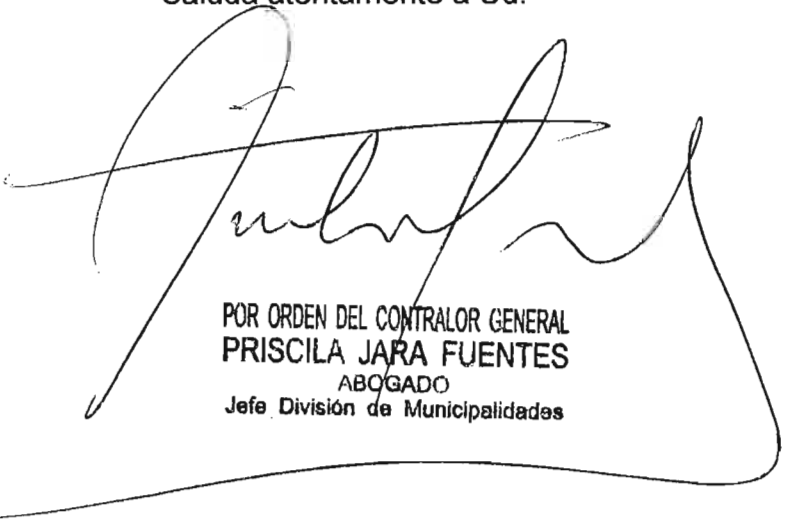
206.361/11
768/11

REMITE INFORME DE INVESTIGACIÓN
ESPECIAL IE N° 12 DE 2011

SANTIAGO, 01.AGO.11 *048242

Adjunto, sírvase encontrar copia de Informe de investigación especial IE N° 12 de 2011, debidamente aprobado.

Saluda atentamente a Ud.



POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Municipalidades

A LA SEÑORA
TATIANA BE BEJARES
RAFAEL CAÑAS N° 76
PROVIDENCIA
PRESENTE

RTE
ANTECED



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

REF. : 206.361/11
DMSAI. : 768/11

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL
IE N° 12, DE 2011, SOBRE LA
EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE
GUARDIAS DE SEGURIDAD EN LA
MUNICIPALIDAD DE RECOLETA.

SANTIAGO, 01 AGO. 2011

Se ha dirigido a esta Contraloría General, doña Tatiana Be Bejares, en representación de la Sociedad de Servicios Transbe Ltda., denunciando a la Municipalidad de Recoleta por diversas irregularidades que se habrían producido durante la vigencia del contrato de prestación de servicios de guardias de seguridad, que celebrara con esa entidad edilicia.

ANTECEDENTES:

Mediante decreto exento N° 4.470, de 2008, la Municipalidad de Recoleta, aprobó las bases de la propuesta pública denominada "Servicio de guardias de seguridad para las dependencias de la I. Municipalidad de Recoleta", identificada en el portal www.mercadopublico.cl con el ID 2373-11039-LP08.

En su número 1.2, las bases establecen que el objetivo de la propuesta es la contratación del servicio de guardias de seguridad para cumplir el objetivo de resguardo de los funcionarios, público en general y de los valores existentes en el municipio, a través de personal capacitado, destinados a las diferentes dependencias del municipio. Asimismo, el número 6 del mismo instrumento dispone que la Unidad Técnica que velará por la correcta ejecución del contrato será el Departamento de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Recoleta, en tanto su número 8 detalla en extenso las obligaciones del contratista.

Previo acuerdo N° 90 del concejo municipal de Recoleta, de 28 de octubre de 2008, se adjudicó la propuesta pública a la empresa Sociedad de Servicios Transbe Limitada, a través del decreto exento N° 4.763, del mismo año, suscribiéndose el contrato respectivo el 30 de octubre de 2008, el cual fue aprobado por decreto exento N° 5.262, de ese año. Dicho convenio se pactó por un plazo inicial de dos años, el cual fue prorrogado hasta el 31 de enero de 2011, mediante decreto exento N° 4.280, de 2010, fecha en que expiró definitivamente.

Al respecto, la recurrente denuncia, en primer lugar que, vencido dicho contrato, el municipio hizo efectiva la boleta de garantía bancaria por fiel cumplimiento, cuyo monto ascendía a \$28.325.281.-, en atención a un robo que se produjo en las ex dependencias de la Dirección de Tránsito y Transporte Público de Recoleta, en el mes de junio del año 2010, pero respecto del cual el municipio nunca acreditó, en forma fehaciente, el detalle y valor de las especies sustraídas.

A LA SEÑORA
JEFE DE LA
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES
PRESENTE
PJF/LMGV/MCP

1



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

- 2 -

A su turno, repara que durante la vigencia del contrato, el municipio cursó multas que la empresa debió pagar obligatoriamente, puesto que los pagos mensuales por los servicios prestados al municipio eran condicionados al pago previo de aquellas. Agrega que el municipio no dio cumplimiento al procedimiento dispuesto en el contrato para hacer efectivas las multas, con lo cual no tuvo la oportunidad de impugnar tales determinaciones, viéndose afectado su derecho a la defensa.

En tercer lugar, denuncia que para el pago de una factura que individualiza, el municipio obligó a la empresa que representa a hacer uso de la modalidad de pago denominada confirming -gestión de pago anticipado a proveedores, que deriva del factoring-, puesto que fue informada por el municipio que ésta era la única forma de acceder al pago de sus servicios.

En cuarto lugar, denuncia que la Municipalidad de Recoleta, inmediatamente después que expiró la relación contractual con la empresa Transbe Ltda., contrató directamente a guardias de seguridad bajo la modalidad de honorarios para desempeñar funciones permanentes, lo cual contravendría lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 4° de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, que establece que los municipios sólo pueden contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos.

Finalmente, denuncia que el señor Cristián Espinoza Maldonado, encargado de seguridad privada de la Municipalidad de Recoleta, hizo mal uso de un aparato celular que le facilitara la empresa Transbe Ltda. para mejorar la coordinación entre las partes, adjuntado copia de un vídeo que habría sido extraído de la memoria de dicho instrumento de trabajo.

METODOLOGÍA:

El examen se realizó de acuerdo 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 la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimó necesarios.

ANÁLISIS:

- I. Cobro de la boleta de garantía por fiel cumplimiento del contrato de servicios de seguridad suscrito entre el municipio y la empresa Transbe Ltda.

Al respecto, corresponde indicar que las bases administrativas de la propuesta pública establecen en su número 5.5 que, para resguardar el fiel cumplimiento del contrato y de las obligaciones previsionales y laborales de los trabajadores, el adjudicatario deberá presentar una boleta de garantía bancaria de plazo definido, o vale vista bancario, por un valor equivalente a una mensualidad del contrato, agregando que el plazo de vigencia del documento será de a lo menos el plazo del contrato, aumentado en 60 días.

Agrega, que la garantía se hará efectiva no solo en los casos que se precisan en las bases sino, además, cuando a juicio de la municipalidad el contratista hubiere incumplido, dado cumplimiento parcial o se hubiere atrasado en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones derivadas del

9



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

- 3 -

contrato. Enseguida, establece que la devolución de las boletas de garantías se deberá solicitar por escrito a la Unidad Técnica, que elaborará un informe, si procede, señalando que no existen remuneraciones pendientes, multas impagas o reclamos pendientes de cualquier índole en contra del contratista.

Por su parte, el contrato de 30 de octubre de 2008, regula en su cláusula séptima la referida garantía, en forma concordante con el contenido de las bases administrativas, agregando que será entregada en la Dirección de Asesoría Jurídica del municipio en la fecha de suscripción del contrato.

En este contexto, se verificó que mediante carta de fecha 29 de marzo de 2011, la Directora de Administración y Finanzas y el Tesorero Municipal solicitaron al Banco de Crédito e Inversiones el cobro de la boleta de garantía N°415.005, tomada por la empresa contratista en conformidad con lo previsto en la cláusula séptima del contrato ascendente a \$28.325.281.-, cuya vigencia se extendía hasta el 1 de abril de 2011. Lo anterior, según señala el acta de liquidación del contrato en estudio, de 12 de abril de 2011, en atención a la pérdida de diversas especies municipales que fueron hurtadas desde la Dirección de Tránsito y Transporte Público el día 12 de junio de 2010, con la participación de uno de los guardias de seguridad de la empresa Transbe Ltda., lo cual consta en los antecedentes de la respectiva causa judicial.

En este entendido, dicha acta, elaborada por el Departamento de Seguridad Ciudadana, unidad técnica a cargo de velar por la correcta ejecución del contrato, indica que el valor de las especies sustraídas no recuperadas ascendía a \$14.795.725.- por lo que, descontado este monto del valor de la boleta de garantía, el saldo insoluto en favor de la empresa Transbe Ltda. correspondía a \$13.529.556.-, lo que fue impugnado por la empresa mediante carta de 18 de abril de 2011, argumentando que el cobro de la boleta de garantía fue solicitado sin acreditar la correcta singularización y valorización de las especies hurtadas y no recuperadas, con lo que cual se habría configurado un actuar arbitrario por parte de la Municipalidad de Recoleta.

A este respecto, el municipio finalmente aprobó una nueva acta de liquidación del contrato, mediante el decreto alcaldicio N° 2103, de 14 de junio de 2011, considerando esta vez, solo una especie hurtada y no recuperada, correspondiente a un equipo psicométrico, cuyo valor total fue cotizado en \$9.044.000.-, razón por la cual el saldo insoluto en favor de la empresa contratista ascendía, en definitiva, a \$19.281.281.

Sobre este asunto, se constató que el mismo día en que ocurrió el hurto, el Director de Tránsito le solicitó a doña Nancy Quezada Ulloa, contratada a honorarios con desempeño en esa dirección, que elaborara un listado con las especies sustraídas, y otro, con las especies recuperadas. De esta forma, el primer listado de especies hurtadas, según lo declaró la propia señora Quezada Ulloa, fue elaborado sólo conforme a su conocimiento visual de las especies faltantes, sin apoyo y/o coordinación de parte de la unidad de inventarios del municipio, y considerando tanto bienes municipales como especies de propiedad de funcionarios de la unidad municipal. Asimismo, declaró que el listado de bienes recuperados fue elaborado sin tener a la vista el acta de reconocimiento, preexistencia, dominio, avalúo y devolución de especies, preparado por Carabineros de Chile.

Ahora bien, cabe acotar que estos listados fueron los que posteriormente utilizó el municipio para preparar una querrela criminal en contra del señor Fernando Jorquera Quevedo (ex guardia de seguridad de la

9



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

- 4 -

empresa Transbe Ltda.) y otros, por el delito de robo en lugar no habitado, que ingresara al 3° Juzgado de Garantía de Santiago, el 18 de agosto de 2010; así como para elaborar el primer acta de liquidación del contrato analizado.

No obstante, según lo declarado por el Director de Asesoría Jurídica, finalmente el listado de bienes sustraídos y posteriormente recuperados, fue modificado, reduciéndose la lista de nueve a una especie, por cuanto al momento de la elaboración de la segunda acta de liquidación del contrato fue posible determinar que existía un error en el listado utilizado en la primera acta de liquidación, lo cual modificó considerablemente el saldo insoluto en favor de la empresa Transbe Ltda.

Ahora bien, según se ha expresado, tanto en las bases como en el contrato se contempla que la garantía en análisis se hará efectiva en los casos contemplados en las bases y, además, cuando a juicio de la Municipalidad, la adjudicataria hubiere incumplido, hubiere dado cumplimiento parcial o se hubiere atrasado en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones derivadas del contrato.

Enseguida, cabe indicar que el acta de liquidación del contrato señala que el cobro de la boleta de garantía se fundamenta en lo dispuesto en la cláusula décima del contrato, el cual establece las obligaciones del contratista, en especial en lo dispuesto en la letra d), referido a la obligación de designar personal idóneo y calificado; en la letra p), que establece que será responsabilidad de la adjudicataria cualquier daño causado a personas, bienes municipales o de terceros, los que deberá indemnizar, sin responsabilidad para el municipio; así como en la cláusula décimo primera, que expresa que todos los daños que se ocasionen a bienes municipales, con motivo del cumplimiento del contrato, serán de responsabilidad de la adjudicataria, debiendo indemnizar a la municipalidad.

Conforme lo expuesto, no aparece discrepancia entre las partes respecto de la procedencia del cobro de la garantía como producto del robo, con participación de un empleado de la contratista, sino respecto del monto involucrado, cuestionando la empresa la ausencia de un detalle y valor de las especies sustraídas.

Sobre la materia, corresponde precisar que establecer si el hecho que dio origen a la determinación del municipio corresponde a un incumplimiento contractual, dice relación con una situación de hecho relativa a la ejecución del contrato cuya discrepancia entre las partes debe ser resuelta de común acuerdo o ante los Tribunales de Justicia, por tratarse de un asunto de carácter litigioso, respecto del cual esta Contraloría General se encuentra impedida de intervenir e informar (aplica criterio contenido en dictamen N° 31.991, de 2008).

Sin perjuicio de lo anterior, de lo expuesto aparece que al menos la primera acta de liquidación del contrato fue realizada sin contar con los elementos de juicio suficientes para determinar las especies municipales afectadas, lo cual hizo que dicho documento fuera luego sustantivamente modificado, al establecerse que, en definitiva, la única especie perdida correspondía a un evaluador psicométrico, por lo que corresponde que ese municipio ordene un proceso disciplinario con el objeto de hacer efectivas las responsabilidades administrativas derivadas de la negligencia anotada.

Respecto de la discrepancia sobre la determinación específica del valor comprometido, en lo que concierne a la especie

9



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

- 5 -

sustraída, cabe indicar que ello constituye igualmente una materia de hecho, cuya resolución compete a las partes o a los Tribunales de Justicia.

II. Multas cobradas a la empresa Transbe Ltda.

En relación con el cobro de multas, el contrato en estudio dispone en su cláusula décimo segunda que, en los casos que sea procedente aplicar multas, ellas deberán ser registradas en el Libro de Servicio que quedará en poder de la Unidad Técnica, la cual comunicará en un plazo no superior a los 2 días hábiles al contratista de la falta a través del referido libro, teniendo la empresa un plazo máximo para apelar de 2 días hábiles contado desde la fecha de notificación.

La cláusula reseñada agrega que las apelaciones a las multas deberán realizarse, por escrito, a la Unidad Técnica del Servicio, quien tendrá un plazo no superior a cinco días hábiles para resolver dicha apelación. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que sobre el particular le corresponde al Alcalde o al Administrador Municipal. Asimismo, dispone que el valor de la multa deberá ser ingresada por la adjudicataria en el Departamento de Tesorería de la Municipalidad de Recoleta, debiendo adjuntar el comprobante de ingreso municipal del pago, a la documentación que sustenta el correspondiente estado de pago mensual del contrato.

En relación con lo anterior, el Administrador Municipal informó a esta Contraloría General, mediante el ordinario N°1700/33, de 2011, que las infracciones cometidas por la empresa contratista eran anotadas diariamente en un Libro de Novedades y que las multas cursadas eran notificadas a Transbe Ltda. en forma mensual, incumpléndose, por tanto, el procedimiento descrito en el párrafo precedente.

En todo caso, resulta menester hacer presente que la señalada autoridad informó que la empresa Transbe Ltda. no impugnó ninguna de las multas cursadas por el municipio durante la vigencia del contrato, sino que se limitó a pagarlas en el Departamento de Tesorería de la Municipalidad de Recoleta, de lo cual dan cuenta los respectivos comprobantes de ingresos municipales de pago.

En relación con lo expuesto, cabe indicar por una parte, que no habiéndose ajustado el procedimiento adoptado por el municipio para hacer efectivas las multas cobradas a Transbe Ltda, a lo dispuesto en el contrato, corresponde incluir dicho aspecto en el proceso disciplinario que debe instruirse, conforme lo señalado en el numeral I., precedente.

Enseguida, sobre la diferencia existente entre las partes en relación con las situaciones de hecho que habrían configurado las causales que el municipio consideró para aplicar las multas, ello constituye un aspecto que debe ser resuelto de común acuerdo entre los contratantes o bien, ante los Tribunales de Justicia, por tratarse de un asunto de carácter litigioso respecto del cual esta Contraloría General se encuentra impedida de intervenir e informar (aplica el criterio contenido en el dictamen N° 31.991, de 2008).

9



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

- 6 -

III. Pagos a proveedores a través del sistema de “confirming” o “confirmación”

En relación con la materia, es necesario señalar, en primer lugar, que el contrato de confirming o de confirmación, según lo informado por esta Contraloría General en su dictamen N° 13.173, de 2006, es un acuerdo de voluntades, de carácter multilateral, mediante el cual un cliente, pagador u ordenante solicita a una entidad financiera que se haga cargo de una deuda que mantiene y la pague directamente al acreedor, cobrador o beneficiario, que previamente le ha prestado un servicio o suministrado un bien, en una fecha anterior a la acordada. Por su parte, la entidad financiera recibe a cambio, de parte del acreedor, una retribución, consistente en la deducción de un importe o comisión previamente acordada y que hará efectiva sobre el monto de lo que se le adeuda.

De la definición anotada aparece que el contrato de confirmación constituye un mecanismo de liquidación de facturas, en la medida que a través de la cesión del crédito de que da cuenta dicho documento tributario, se permite a los proveedores obtener el pago anticipado de sus acreencias utilizando líneas de confirming, autorizadas previamente por instituciones financiadoras (aplica dictamen N° 61.837, de 2009).

En este contexto, esta Contraloría General tomó conocimiento que la Municipalidad de Recoleta suscribió un contrato de gestión de pagos a proveedores (servicio de confirming) con la empresa BCI Factoring S.A., según consta de la escritura pública otorgada ante el Notario de Santiago don Sergio Frias Olmedo, suplente del titular don Eduardo Javier Diez Morello, de 18 de junio de 2009, contrato que fue aprobado mediante el decreto exento N° 2.569, de 2009, de ese municipio.

Dicho contrato establece en su cláusula primera, que los proveedores manifestarán su voluntad expresamente en orden a ceder los créditos que de ellas emanan, a través de la firma de un Acuerdo Comercial, el cual deberá ser firmado por el respectivo proveedor y por BCI Factoring S.A. y, que la fecha de pago comprometida por parte del municipio para cada factura, no necesariamente debe ser la fecha de vencimiento consignada en ella.

A su turno, resulta pertinente destacar que la cláusula séptima del contrato en comento, dispone que, en el evento que por cualquier causa el municipio no pague un documento a la fecha de vencimiento, devengará un interés moratorio equivalente a la tasa máxima convencional desde la fecha de vencimiento indicado en el archivo de liquidación hasta el día de pago efectivo.

Conforme con lo anterior, se constató que sólo uno de los pagos relacionados con el contrato de servicios de seguridad fue efectuado a través de este sistema –factura N° 801, de 6 de abril de 2009–, referido a los servicios prestados por la empresa Transbe Ltda., en 8 módulos habilitados para la venta de permisos de circulación, en el mes de marzo de 2009.

Al respecto, fue posible verificar que la Alcaldesa autorizó a BCI Factoring S.A. a efectuar el pago de la señalada factura N° 801, de 6 de abril de 2009, señalando como fecha de vencimiento de pago de ese documento tributario, el 13 de octubre del mismo año, data en la que el municipio se compromete a pagar a BCI Factoring S.A., y que no corresponde a la fecha de pago acordada contractualmente con Transbe Ltda.

En tal contexto, se constató que el municipio gestionó este pago a través del mecanismo de la confirmación, aun cuando

9.



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

- 7 -

previamente había autorizado el pago directo de los servicios en comento, mediante comprobante de egreso N°61-2643, de 24 de junio de 2009, sin que el cheque correspondiente fuera, en definitiva, entregado a la empresa contratista.

Sobre el particular, el Administrador Municipal, funcionario facultado para suscribir las nóminas de pago a proveedores o acreedores que el municipio decide financiar en virtud del contrato celebrado con BCI Factoring S.A., según lo dispuesto en el decreto alcaldicio N° 2.486, de 2009, declaró ante esta Contraloría General que la Municipalidad de Recoleta, como norma general, ha acudido a este instrumento cuando han existido problemas de flujo de caja para pagar a los proveedores, en las fechas acordadas contractualmente, informándole a éstos la posibilidad de pago inmediato a través del sistema de confirmación.

En este contexto, corresponde señalar que del análisis de los antecedentes recabados en esta indagatoria, en especial el acuerdo de cesión de créditos suscrito entre BCI Factoring S.A. y Transbe Ltda., de fecha 10 de julio de 2009, no existen antecedentes que permitan establecer que el municipio haya obligado a la recurrente a acceder al pago de la factura N° 801, de 2009, a través del sistema referido, aun cuando dicho acuerdo no individualiza la factura en cuestión y no expresa el monto que finalmente se pagaría a Transbe Ltda., por parte de BCI Factoring S.A.

IV. Contratación a honorarios de guardias de seguridad.

Sobre la materia, el Administrador Municipal informó, mediante el Ordinario N° 59, de 2011, que en consideración a que el contrato con la empresa Transbe Ltda. expiraba a fines del mes de enero del presente año, el municipio convocó una licitación pública identificada en el portal www.mercadopublico.cl con el ID 2373-2-LP11, denominada contratación del servicio de guardias de seguridad para 11 dependencias municipales, la cual finalmente fue declarada desierta mediante el decreto alcaldicio N° 735, de 9 de febrero de 2011, el cual fue debidamente publicado en el sistema de información de compras y contrataciones públicas.

La citada autoridad municipal agregó que, en este escenario, se dispuso la contratación a honorarios de 42 personas para resguardar las dependencias municipales, aun cuando según sus contratos, fueron contratados para desempeñarse como "guardias peatonales", en el marco del programa social "Seguridad Vecinal", aprobado y modificado mediante los decretos alcaldicios N°s. 139 y 748, ambos de 2011, de responsabilidad directa de la Alcaldesa; además, se contrató 3 rondines bajo las normas del Código del Trabajo, a través del Departamento de Educación Municipal, para resguardar las dependencias administrativas de esa unidad; y, se proveyó 2 guardias de seguridad contratados por cuenta de terceros, a saber, la empresa de seguridad "Ingeniería en seguridad de personas y bienes", a través del Departamento de Salud Municipal, para resguardar esa dependencia.

Sobre la materia, corresponde recordar que la jurisprudencia de este Organismo de Control ha señalado que los nocheros, porteros, rondines, guardias de seguridad y otros de similares características, pueden prestar sus servicios, ya sea personalmente contratados por el municipio o por cuenta de terceros, caso en que tendrán la calidad de trabajadores de estos, siéndoles aplicables en ambos casos las disposiciones del Código del Trabajo. No obstante, según lo dispuesto en el artículo 3° de la ley N°18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, sólo pueden ser contratados bajo esa normativa, si se trata de realizar labores transitorias en municipalidades que cuenten con balnearios u otros

9



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

- 8 -

sectores turísticos o de recreación, o para desempeñarse en servicios traspasados administrados directamente por los municipios.

De esta forma, las actividades de vigilancia que desarrollan los nocheros, porteros, rondines, guardias de seguridad u otros de similares características en recintos municipales, que no reúnan las características indicadas o sin relación con los servicios traspasados, constituyen tareas habituales de la municipalidad que deben ser atendidas por personal de planta o a contrata (aplica dictamen N° 22.177, de 2005).

En este contexto normativo y jurisprudencial, debe observarse la improcedencia de la contratación de guardias de seguridad por la Municipalidad de Recoleta bajo la modalidad de honorarios –independiente de cual sea su imputación presupuestaria– quienes se encuentran desempeñando, desde el mes de febrero de 2011, tareas habituales del municipio, sin poseer la calidad de funcionarios públicos y, por ende, careciendo de responsabilidad administrativa.

A mayor abundamiento, cabe destacar que tales contratos a honorarios dispusieron el desempeño de guardias peatonales y no de guardias de seguridad, utilizando improcedentemente la figura de las prestaciones de servicios en programas comunitarios, cuyos gastos se imputan, como sucedió en la especie, a la cuenta presupuestaria 21.04.004.

Asimismo, en cuanto a los servicios de seguridad contratados a la empresa de seguridad Ingeniería en seguridad de personas y bienes S.A., cabe observar que el municipio no aprobó formalmente una ampliación del contrato vigente con dicha empresa, situación contemplada en el numeral noveno de dicho convenio, con lo cual se han cursado pagos por un valor mensual neto de \$1.290.000.- sin que se decretara el acto administrativo correspondiente.

V. Uso de aparato celular provisto por la empresa Transbe Ltda.

Finalmente, respecto del uso del aparato celular que la empresa Transbe Ltda. facilitara al señor Cristian Espinoza Maldonado para coordinar con el municipio la ejecución del contrato analizado, cabe manifestar que de los antecedentes aportados por la recurrente, no es posible constatar la veracidad de los hechos denunciados.

VI. Otras observaciones

1. Participación de servidor contratado a honorarios en la elaboración de las actas de liquidación del contrato de prestación de servicios de guardias de seguridad suscrito con la Sociedad de Servicios Transbe Limitada.

Sobre la materia, se constató que las actas de liquidación del contrato reseñado en el apartado I. de este informe, fueron firmadas por el señor Germán Azocar Rodríguez, contratado a honorarios, quien se desempeña como jefe del departamento de seguridad ciudadana, según consta de los contratos de 2 de agosto de 2010 y de 3 de enero de 2011, aprobados, respectivamente, mediante decretos alcaldicios N° 3.365, de 2010 y 333, de 2011.

Cabe consignar que el primer convenio tuvo vigencia desde el 1 de agosto de 2010 y hasta el 31 de diciembre de ese año, en tanto el segundo acuerdo se inició el 1 de enero de 2011 y tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año, estableciéndose, además, en ambos instrumentos que la

9



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

- 9 -

alcaldesa tendrá la calidad de coordinadora de los contratos a honorarios suscritos con el señor Azocar Rodríguez.

Esta situación consta tanto al Administrador Municipal, como a la propia Alcaldesa, quienes visaron los informes mensuales del señor Azocar Rodríguez, en los que se le identifica como jefe del departamento mencionado, y cuyo contenido se limita a reproducir textualmente las funciones señaladas en el contrato a honorarios.

En tal contexto, cabe observar la situación descrita, habida cuenta que las personas contratadas a honorarios no pueden desarrollar tareas que correspondan a cargos de jefaturas, dada la transitoriedad de sus empleos, lo que se contrapone con la permanencia y habitualidad que caracteriza a las labores directivas, mas aún si se tiene presente que los mismos no poseen la calidad de funcionarios públicos y, por ende, carecen de responsabilidad administrativa (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 5.941 y 7.266, de 2010 y 2005, respectivamente).

CONCLUSIONES:

1.- Las controversias suscitadas tanto sobre el cobro de la boleta de garantía de fiel cumplimiento del contrato analizado, como de las multas cursadas a la empresa Transbe Ltda, por parte de la Municipalidad de Recoleta, corresponden a materias que deben ser resueltas de común acuerdo entre los contratantes o bien, ante los Tribunales de Justicia, por tratarse de asuntos de carácter litigioso respecto de los cuales esta Contraloría General se encuentra impedida de intervenir e informar.

Sin perjuicio de lo anterior, atendido que se comprobó negligencias en la elaboración de las actas de liquidación del contrato suscrito con la Sociedad de Servicios Transbe Ltda., así como el incumplimiento del procedimiento establecido para la aplicación de tales multas, el municipio deberá ordenar un proceso disciplinario con el objeto de determinar y hacer efectivas las responsabilidades pertinentes, remitiendo a este organismo de control copia del decreto que así lo ordene en el término de 10 días.

2.- En relación con la utilización del sistema de confirmación para efectuar un pago a la empresa Transbe Ltda. (factura N°801, de 2009), no existen antecedentes que permitan establecer que el municipio haya obligado a la empresa proveedora a acceder al pago a través de esta forma de pago.

3.- El municipio deberá regularizar a la brevedad, la contratación del servicio de seguridad de las dependencias municipales, considerando que la contratación de personas a honorarios como guardias de seguridad vulnera lo dispuesto en la normativa y jurisprudencia aplicable en la materia.

Asimismo, deberá regularizar la ampliación de contrato con la empresa Ingeniería en Seguridad de Personas y Bienes S.A., que le presta servicios al Departamento de Salud Municipal.

9




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

- 10 -

4.- Respecto de la jefatura del departamento de seguridad ciudadana, corresponde que el municipio adopte las medidas correctivas pertinentes, con el objeto de que dicha función sea ejercida por un funcionario de la planta directiva o de jefaturas, poniendo término a su desempeño por un servidor contratado a honorarios.

Transcribese a la Alcaldesa, al concejo municipal y a la dirección de control de la Municipalidad de Recoleta, y a la recurrente.

Saluda atentamente a Ud.,


LUZ MARINA GÓMEZ VERA
Jefe Área de Inspección
Subdivisión Auditoría e Inspección
División de Municipalidades



www.contraloria.cl

